

Mercosul e União Europeia: que paralelo institucional?

Isabel Costa Leite*

RESUMO

A União Europeia representa o actual bloco regional que mais se desenvolveu em termos de integração económica e, mesmo, política. Perante o processo de integração conduzido no âmbito do Mercosul, o artigo apresenta um paralelo político-institucional entre os dois blocos e em que medida o seu percurso se aproxima, ou não, do modelo europeu. Os princípios democráticos e os direitos humanos encontram-se, desde logo, associados à integração latino-americana do cone sul. No entanto, factores como a exacerbada soberania ainda presente nas acções dos seus membros, a ausência de vontade política na coordenação de determinados sectores sensíveis e uma estrutura institucional demasiado intergovernamental têm dificultado o avanço de um processo necessário ao reforço do Mercosul no âmbito das relações multilaterais.

Palavras-chave: União Europeia, Mercosul, soberania, integração regional, sistema institucional

ABSTRACT

The European Union is the existing regional block that has achieved the most developed level of economic and even political integration. Considering the integration process within the Mercosul, this article presents a political-institutional parallel between the two blocks and explains in

* Professora Associada da Universidade Fernando Pessoa, Porto, Portugal. Desenvolve a sua investigação no âmbito da integração política europeia e das relações políticas União Europeia-América Latina. Autora de diversos artigos, colaborou em publicações sobre a integração europeia como “A União Europeia: História, Instituições e Políticas, UFP, 2006. Contacto: icleite@ufp.pt.

what way its path is similar, or not, to the European model. The democratic principles and the human rights are, since the first moment, linked to the Latin-American integration in the south cone. However, factors as the excess of sovereignty present in their members' actions, the absence of a political will concerning the coordination of sensitive sectors and the intergovernmental institutional structure have been obstacles to the advance of a necessary reinforcement process of Mercosul in the context of multilateral relations.

Key-words: European Union, Mercosul, sovereignty, regional integration, institutional system

Entre as diversas iniciativas de integração regional verificadas no mundo, a União Europeia atingiu, hoje, o nível mais avançado de integração económica tendo, igualmente, introduzido mecanismos de integração política. Ao pretendermos, assim, fazer um paralelo entre os dois blocos, Mercosul e União Europeia, do ponto de vista institucional, devemos compreender o contexto histórico em que surgiram os dois processos de integração regional.

As motivações políticas, económicas e sociais determinaram, nos dois casos, os objectivos dos Estados instituidores dos processos de integração tanto no continente europeu como no cone sul da América Latina (Sebesta 2006). O primeiro deu-se nos anos 50, num período de grande fraqueza dos países europeus recém saídos de uma guerra, e como resposta à instabilidade associada à guerra-fria. O segundo concretizou-se no início dos anos 90 e é resultado da pós-guerra fria e a tomada de consciência de que a integração regional é a resposta à globalização económica (Vasconcelos 2001).

1. O Mercosul: antecedentes

Os esforços que conduziram à criação do Mercosul decorrem das relações entre o Brasil e a Argentina e dos compromissos assumidos por ambos em 1985. A transição democrática vivida nos anos 80 permitiu a aproximação entre os dois países vizinhos e o interesse em dar os primeiros passos no sentido da integração como forma de consolidação do novo regime. Os mesmos encontravam-se, igualmente, na época numa situação de proximidade com o Uruguai e Paraguai no sentido de desenvolverem importantes projectos no âmbito das obras públicas (ex: obras hidroeléctricas). Os Presidentes do Brasil, José Sarney, e da Argentina, Raul Alfonsín, foram os incentivadores deste movimento e a relação bilateral Brasil-Argentina manifestou-se através da Acta de Iguazú, assinada em 30 de Novembro de 1985, que pretendia o aumento das relações comerciais assim como da cooperação industrial e tecnológica.

Mais tarde, em Junho de 1986, estabeleceu-se o Programa de Integração e Cooperação Económica (PICE) com a finalidade de dinamizar a integração, o comércio e o desenvolvimento argentino e brasileiro a que foram acrescentados protocolos que permitiram introduzir novas áreas (Diez de Velasco 1995). No seguimento, foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, em 1988, com a intenção de transformar a relação entre os dois países num processo mais permanente através de um espaço económico comum e da eliminação dos obstáculos aduaneiros ao comércio de bens e serviços, num prazo de dez anos. Tendo por modelo a integração entre os Estados Unidos e o Canadá assim como o Benelux, este tratado obedecia às regras do Direito Internacio-

nal Público sem qualquer elemento de supranacionalidade (Olavo Baptista 2001).

Em 1990, um novo impulso foi dado com a assinatura da Acta de Buenos Aires já sob as presidências de Carlos Menem e Collor de Melo. Neste compromisso, foi constituído o “Grupo Mercado Comum” incumbido de estabelecer o Mercado Comum até 31 de Dezembro de 1994. O Uruguai e o Paraguai foram associados ao processo que se traduziu na assinatura do tratado para a constituição de um Mercado Comum, em 26 de Março de 1991, em Assunção, Paraguai, tendo entrado em vigor em 2 de Dezembro do mesmo ano. O Tratado de Assunção foi, entretanto, aprofundado pelos Protocolos de Brasília, em Dezembro de 1991 e de Ouro Preto, em Dezembro de 1994, que permitiram criar, respectivamente, um sistema de solução de conflitos e uma estrutura institucional com personalidade jurídica internacional.

2. Objectivos e princípios políticos

Ao contrário da União Europeia, que previa desde o seu início a criação, por etapas, de uma federação ou confederação de Estados com medidas políticas comuns, os objectivos do processo de integração do Mercosul foram sempre a mera integração económica, sem qualquer intenção, futuramente, de integração política. Em 1992, um acordo bilateral entre os dois blocos (Acordo Mercosul-CEE, 1992) estabeleceu um sistema de troca de experiências em matéria de integração mostrando a importância que o novo bloco latino-americano passaria a representar para a Europa (Telò 2001).

Em 1995, o Grupo do Mercado Comum foi mandatado pelo Conselho no sentido de elaborar um Programa de Acção do Mercosul até 2000 e estabelecer as medidas necessárias ao aperfeiçoamento da união aduaneira e avanços no aprofundamento da integração. No entanto, à vontade política demonstrada neste período, não correspondeu, mais uma vez, um sistema institucional capaz de separar os interesses nacionais dos interesses comuns. A falta de independência institucional condenou, à partida, a implementação dos objectivos previstos no plano que exigiam mecanismos de funcionamento como acções de coordenação das posições assumidas no plano internacional, a liberalização do comércio de serviços, a análise conjunta de medidas de política económica e a extensão da integração a áreas sensíveis como o emprego, a segurança social, cultura, saúde, meio ambiente e educação (Pérez Antón 1997). Da mesma forma, a ausência de um mecanismo institucional comum não permite uma coordenação nas matérias externas continuando os próprios Estados a conduzir a política externa de acordo com a conveniência nacional. Estas são, igualmente, as matérias em que a União Europeia tem mais dificuldades em adoptar políticas comuns.

À semelhança da União Europeia, criada num período em que os princípios democráticos e os direitos humanos assumiam valores fundamentais a defender no pós-guerra, o respeito pelos princípios democráticos encontra-se associado, desde logo, ao processo de integração do Mercosul. O Conselho do Mercado Comum estabeleceu, em 25 de Junho de 1996, que o funcionamento das instituições democráticas dos Estados membros constitui uma condição para a sua participação neste bloco. Em 1998, através do Protocolo de Ushuaia, o compromisso democrático passou a fazer parte integrante do Tra-

tado de Assunção, estendendo-se, igualmente, à Bolívia e ao Chile, enquanto Estados associados²¹ e, gradualmente, à Colômbia, em 2005, Equador e Peru, em 2007. A estabilidade política e democrática surge como elemento dinamizador do próprio processo de integração e, simultaneamente, da redução de conflitos que possam surgir entre os membros (Seabra 2001).

3. Sistema institucional e limitações

Ao carácter intergovernamental da organização correspondeu a criação de uma estrutura institucional representativa dos interesses nacionais: o **Conselho do Mercado Comum** é constituído pelos ministros dos Negócios Estrangeiros e da Economia dos Estados membros. A estes compete o poder de decisão, por consenso, e reúnem-se sempre que necessário. Uma vez por ano, reúnem-se, igualmente, com os Presidentes dos próprios Estados que detêm um grande poder tanto na direcção do processo como nos seus avanços (Llenderozas 2006). O **Grupo do Mercado Comum** é um órgão executivo sob a coordenação dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e compete-lhe velar pelo cumprimento do Tratado, adoptar as medidas necessárias à implementação das decisões do Conselho, apresentar propostas em matéria de liberalização comercial e acordos com países terceiros assim como

21 Nesta matéria, verifica-se que as políticas internas recentemente conduzidas na Venezuela não se encontram em conformidade com as regras do Mercosul o que tem levantado sérias críticas e objecção por parte de Estados membros, nomeadamente, o Brasil. Cfr. “Tensión diplomática entre Brasil y Venezuela”, La Nación, 02.06.2007. Exterior, p.2.

estabelecer o programa de trabalho conducente à concretização do mercado comum. Mais tarde, pelo Protocolo de Ouro Preto, em 1994, foram adicionados novos órgãos como a **Secretaria Administrativa**, com sede em Montevideo, e cujas decisões são tomadas por consenso, e a **Comissão Parlamentar Conjunta** que tem um carácter consultivo, deliberativo e de apresentação de propostas assim como emite recomendações sobre o processo de integração e realiza estudos para a harmonização das legislações. Esta assume a ligação aos Parlamentos Nacionais e teve como função preparar a instalação do Parlamento do Mercosul, com sede em Montevideo. A **Comissão de Comércio do Mercosul** e o **Fórum Consultivo Económico-Social** foram, igualmente, associados à estrutura institucional como órgãos representativos dos interesses sectoriais abrangidos por normas comuns introduzidas pelo processo em si²² (Diez de Velasco 1995). Devido à ausência de um órgão judicial, o Protocolo de Olivos introduziu, em 18 de Fevereiro de 2002, um sistema de solução de controvérsias. A evolução do sistema conduziu, por fim, à criação do primeiro órgão de tipo supranacional, o **Tribunal Permanente de Revisão**, em Assunção, que deverá intervir quando os Estados não conseguem resolver conflitos de forma consensual.

Enquanto que o processo de integração europeia foi conduzido com o pleno reconhecimento dos Estados quanto à necessidade de atribuição de poderes a favor de órgãos de índole supranacional, como a Comissão Europeia e o Tribunal de Justiça, só mui-

22 Actos dos órgãos do Mercosul que constituem Direito Derivado e são directamente aplicáveis nos Estados membros: *decisões* do Conselho do Mercado Comum, *resoluções* do Grupo Mercado Comum e *directivas* da Comissão de Comércio do Mercosul.

to recentemente tem sido possível de, no sistema institucional do Mercosul, considerar-se o carácter integracionista da Comissão de Comércio, da Secretaria Administrativa assim como do Tribunal, dada a presumível imparcialidade dos seus membros em representação dos interesses do Mercado Comum. No entanto, nem todos os Estados membros encaram a questão da supranacionalidade como o caminho a defender no processo de integração latino-americana. Enquanto que os membros mais pequenos, como o Uruguai e o Paraguai²³, estão conscientes da mais valia que representa participar num bloco regional de carácter supranacional, posição igualmente assumida pela Argentina através da própria Constituição que prevê a participação do Estado em processos de integração, o Brasil é, no momento, o único parceiro que não prevê, nem defende, a atribuição de competências a favor de órgãos de tipo supranacional (Pérez Anton 1997; Silva 2002).

As dificuldades na concretização das diversas etapas já estabelecidas têm obrigado o Mercosul a permanecer na fase da união aduaneira, ainda incompleta, e não permitem o avanço para a fase do Mercado Comum. A ausência de uma base institucional adequada ao processo de integração que se pretende desenvolver provoca, de acordo com Hirst (2001: 103), “processos de politização” que afectam a credibilidade do Mercosul como organização. Ape-

23 Perante o grande poder económico do Brasil e da Argentina, só recentemente o Uruguai e o Paraguai passaram a beneficiar de instrumentos de apoio ao seu desenvolvimento semelhantes aos fundos estruturais instituídos na União Europeia. O orçamento atribuído ao Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), criado pela Decisão CMC nº 45/04, foi estabelecido em cem milhões de dólares que resultam das contribuições dos Estados membros, de acordo com a seguinte distribuição: Argentina – 27%, Brasil – 70%, Paraguai – 1% e Uruguai – 2% a que corresponde, respectivamente, a seguinte atribuição dos recursos para financiamento de projectos: 10%, 10%, 48% e 32%. Cfr. Decisão CMC nº 18/05 de 19.06.05.

sar de se terem verificado alguns avanços em termos institucionais, os membros do Mercosul caracterizam-se por uma independência política recente e por terem vivido, com frequência, importantes conflitos com o exterior. Assim, no âmbito das suas relações externas, tendem a enaltecer a soberania nacional, a respeitar o princípio da não ingerência nas questões internas dos Estados vizinhos assim como a assumir o princípio da igualdade entre Estados (Olaivo Baptista 2001).

Ao mesmo tempo, a relação entre o Brasil e a Argentina persiste em determinar toda a evolução do processo, através de avanços e retrocessos. O sentimento de soberania, ainda demasiado presente, não tem permitido o modelo seguido pela Europa. O mesmo problema foi ultrapassado ao atribuir-se a igualdade de decisão ao motor que conduziu o processo, França e Alemanha, tendo o equilíbrio institucional sido mantido mesmo após o ingresso da Alemanha como maior potência económica europeia. A liderança do Brasil, dado o seu poder económico, dificulta a criação de uma aliança estratégica necessária à afirmação de ambos no contexto internacional. No entanto, o Mercosul, como bloco regional, actua como um espaço de negociação que tem permitido o reforço da região nas negociações multilaterais (Hirst 2001).

Ainda que o Mercosul se aproxime da União Europeia, enquanto modelo de integração aberta que promove a protecção dos direitos humanos, os valores fundamentais e democráticos, tanto internamente como na relação com os outros, o próprio défice presente ao nível do funcionamento institucional, em que as decisões são consensuais, não lhe permite atingir os resultados da UE que, gradualmente, conseguiu, com o sistema de ponderação de votos

entre os seus membros, as minorias de bloqueio e o aumento dos poderes do Parlamento Europeu, estabelecer um certo equilíbrio de poder entre os Estados membros (Vasconcelos 2001).

De certa forma, a Comissão Parlamentar Conjunta e os próprios partidos políticos têm tentado atribuir mais poder e participação aos órgãos legislativos. No sistema institucional da União Europeia, os cidadãos detinham uma representatividade indirecta até às eleições europeias de 1979. A partir daí, o Parlamento Europeu passou a representar directamente os cidadãos através de sufrágio universal realizado em todos os Estados membros. No Mercosul, um processo semelhante tem sido preparado o que permitiu o início das funções do Parlamento do Mercosul, em Montevideo, em Maio do presente ano (Conselho do Mercado Comum, 30.04.07). No actual mandato (2007-2010), a indicação dos parlamentares foi feita pelos Congressos respectivos mas pretende-se que, em 2011, sejam realizadas as primeiras eleições directas para este órgão²⁴ (Instituto de Estudos Socioeconómicos 2007).

Perante um processo que se mantém lento, o seu desenvolvimento efectivo depende, acima de tudo, da vontade política de cada decisor, o próprio Estado membro. Mais uma vez, a situação em pouco difere da europeia que continua dependente de mecanismos de acção introduzidos pelos Estados nas reformas institucionais em curso. No entanto, enquanto que o Mercosul assiste a grandes dificuldades em desenvolver a integração económica, a

24 Em 2010, a eleição decorrerá em simultâneo com as eleições legislativas nacionais e, em 2014, será estabelecido, pelo Conselho do Mercado Comum, o dia em que o Parlamento do Mercosul será eleito em todos os Estados membros. Actualmente, cada Estado membro tem 18 deputados e encontra-se em negociação a norma que estabelecerá a representação proporcional em função da população de cada um.

União Europeia preocupa-se, hoje, com a integração política em si mesma. Como defende Andrés Oppenheimer (2005: 35), “(...) los países latinoamericanos necesitamos lo que funcionó también en Europa: una camisa de fuerza. (...) La Unión Europea logró crear esta camisa de fuerza para sus miembros adoptando el concepto de ‘soberanía compartida’”.

Considerações finais

Apesar dos tímidos avanços do Mercosul, o bloco tem mantido o reconhecimento de que a integração regional é o sistema de relação entre Estados que melhor garante a consolidação dos regimes democráticos e o caminho para o desenvolvimento económico e social. Estes objectivos têm permitido ultrapassar as dificuldades vividas pelos seus membros no campo macroeconómico e, mesmo, em momentos de afirmação nacional, de forma a não impedir que o projecto de aprofundamento da integração latino-americana continue a dar os pequenos e grandes passos necessários ao reforço de um novo bloco regional com uma forte presença no diálogo multilateral.

Bibliografia

- Acordo Mercosul-CEE*, 29.05.1992: [Em linha]. Disponível em <http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/espanhol/cee/htm> [Consultado em 22.07.07]
- Conselho do Mercado Comum (2007): Decreto nº 6.105, 30.04.07. [Em linha]. Disponível em [<http://www.mercosur.int>]. Consultado em 29.06.2007.
- DIEZ DE VELASCO, Manuel (1995): *Las organizaciones internacionales*. 9ª ed., Madrid: Editorial Tecnos.
- HIRST, Mónica (2001): “Atributos e dilemas políticos do Mercosul”. In: Fórum Euro-Latino-Americano, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (2001). *O Novo Multilateralismo, Perspectiva da União Europeia e do Mercosul*. Lisboa: Principia, pp. 101-116.
- Instituto de Estudos Socioeconómicos (2007): *De olho no Parlamento do Mercosul*, Nota técnica, nº 125, Brasília, Junho.
- LLENDERROZAS, Elsa (2006): “La cooperación en política exterior y seguridad bajo esquemas de integración regional: el caso de la Unión Europea y las perspectivas para el Mercosur”. In: Alberti, Giorgio, Llenderroz, Elsa y Pinto, Julio (comp.). *Instituciones, democracia e integración regional en el Mercosur*. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 207-227.
- OLAVO BAPTISTA, Luiz (2001): “Mercosul: Instituições, linhas mestras, rumos”. In: Fórum Euro-Latino-Americano, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (2001). *O Novo Multilateralismo, Perspectiva da União Europeia e do Mercosul*. Lisboa: Principia, pp. 235-245.

- OPPENHEIMER, Andrés (2005): *Cuentos chinos. El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- PÉREZ ANTÓN, Romeo (1997): “El contexto político e institucional del Mercosur”. In: AAVV, *Além do Comércio, Ampliar as relações Europa-Mercosul*, Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, Fórum Euro-Latino-Americano, pp. 9-43.
- SEABRA, Maria João (2001): “A Integração e prevenção de conflitos: a criação de comunidades de segurança”. In: Fórum Euro-Latino-Americano, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (2001). *O Novo Multilateralismo, Perspectiva da União Europeia e do Mercosul*. Lisboa: Principia, pp. 175-182.
- SEBESTA, Lorenza (2006): “Las instituciones de la Union Europea como objeto de comparación: algunas reflexiones metodológicas”. In: Alberti, Giorgio, Llenderozas, Elsa y Pinto, Julio (comp.). *Instituciones, democracia e integración regional en el Mercosur*. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 51-70.
- SILVA, Renata Alencar e Silva, Osvaldo Alencar (2002): “Supranacionalidade e integração: o caso Mercosul” [Em linha]. Disponível em [<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3985>]. Consultado em 08.10.2007.
- TELÒ, Mario (2001): “A integração regional na Europa e nas Américas”. In: Fórum Euro-Latino-Americano, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (2001). *O Novo Multilateralismo, Perspectiva da União Europeia e do Mercosul*. Lisboa: Principia, pp. 83-100.

“Tensión diplomática entre Brasil y Venezuela”, *La Nación*, 02.06.2007. Exterior, p.2. [Em linha]. Disponível em [<http://www.lanacion.com.ar/archivo>]. Consultado em 29.06.2007.

Tratado de Assunção, 1991. [Em linha]. Disponível em [<http://www.mercosur.int/msweb/portal>]. Consultado em 29.06.2007.

Vasconcelos, Álvaro de (2001): “Relações entre a União Europeia e o Mercosul: Fundamentos de um novo multilateralismo”. In: Fórum Euro-Latino-Americano, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (2001). *O Novo Multilateralismo, Perspectiva da União Europeia e do Mercosul*. Lisboa: Principia, pp.271-286.