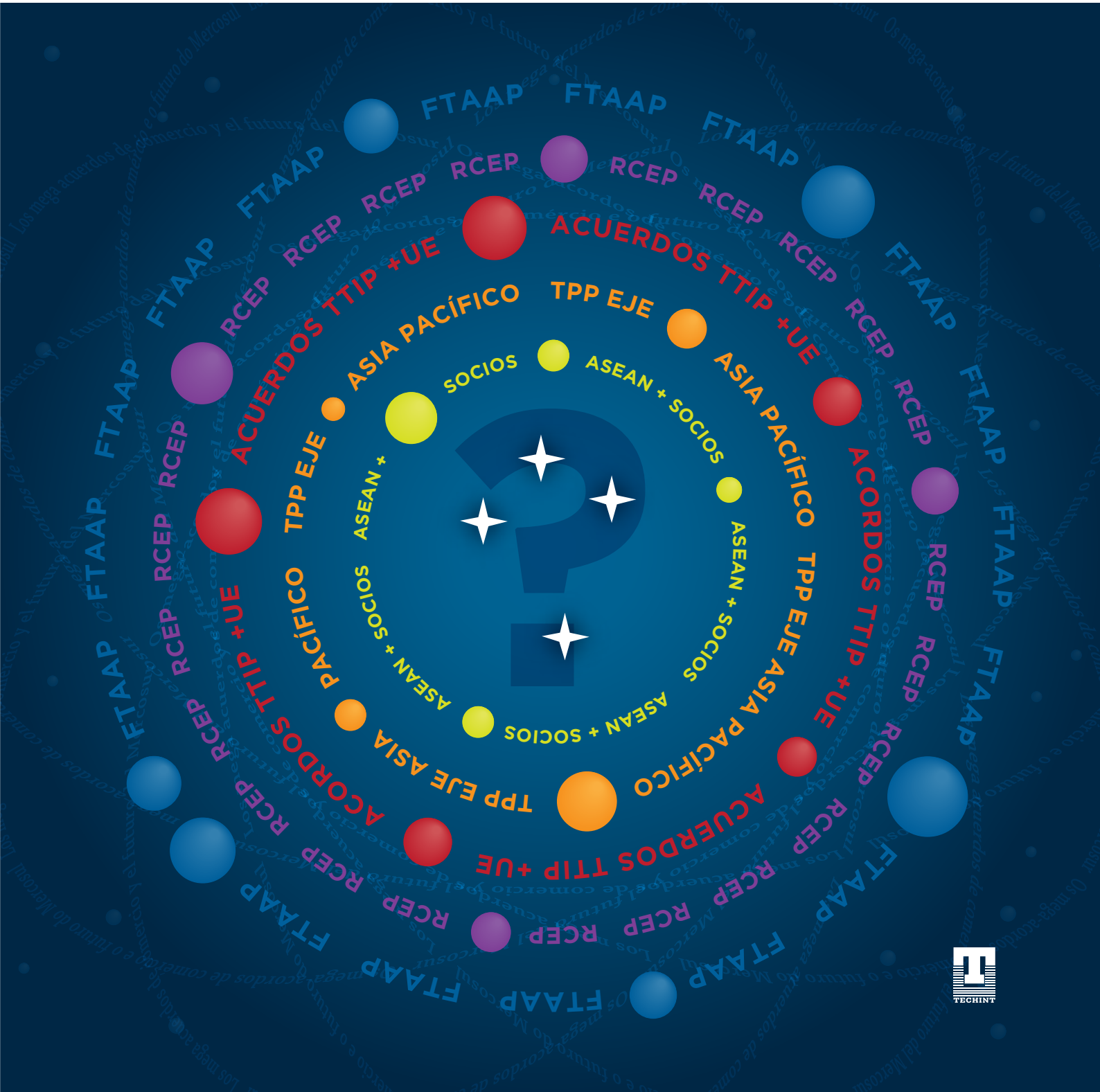
El futuro del Mercosur

Futuro do Mercosul

ESPAÑOL

PORTUGUÉS

RUBENS BARBOSA



TECHINT

El futuro del Mercosur

RUBENS BARBOSA
Embajador, ex-coordinador nacional del MERCOSUR (2000-04) y actualmente presidente del Consejo de Comercio Exterior de la FIESP

El Tratado de Asunción que dio origen al Mercosur, en su Artículo 1, prevé la liberalización completa del comercio entre los países miembros, con el objetivo de llegar a un mercado común, tal como fue expresamente acordado por estos países. Teniendo en cuenta su objetivo inicial, el Mercosur, considerado prioritario en la política externa del Gobierno Lula/Dilma, está seriamente debilitado y sin perspectiva.

El Mercosur, como instrumento de apertura de mercado, fue uno de los proyectos que más sufrió con la partidización de la política externa en los últimos doce años. La retórica y las decisiones político/ideológicas pasaron a prevalecer sobre la realidad económica. Se ha olvidado que el Mercosur no es una unión de gobiernos, sino de Estados. Prevalecieron las agendas nacionales sobre la agenda de la integración regional.

La visión externa políticamente distorsionada en los gobiernos de Lula y Dilma hizo que se perdiera el objetivo de apertura comercial, con un nítido retroceso en todas las áreas, y que el Mercosur se transformara y ganara una dimensión social y ciudadana, en la jerga hoy dominante.

Además de la pérdida del sentido económico-comercial original, se vio fortalecida la visión bolivariana de que el Mercosur debería ser un baluarte antiamericano, alrededor del cual todos los países de la región se reunirían para luchar contra las embestidas del *Imperio* en América Latina. Confrontados con la implosión del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), impulsada por los dirigentes de Brasil, Argentina y Venezuela, reunidos en la Cumbre de las Américas, en Mar del Plata (noviembre de 2005), los demás países prefirieron seguir buscando el ingreso al mercado norteamericano, y pasaron a negociar acuerdos comerciales directamente con los Estados Unidos, no así los países del Mercosur y los bolivarianos.

Aunque se reconozca su impacto limitado para la estructura productiva nacional, su relativa pequeñez tecnológica y su casi marginalidad para las necesidades brasileñas de modernización productiva, el proceso de integración subregional es un logro político y económico para Brasil, por su relevancia en el plano estratégico-diplomático.

Debe distinguirse el Mercosur institucional del Mercosur comercial. La crisis está en el incumplimiento de las disposiciones del Tratado de Asunción. No se logran cumplir los compromisos de armonización indispensables para alcanzar la etapa de unión aduanera debido a las innumerables horadaciones de la Tarifa Externa Común (TEC), por su doble cobro, por la indefinición del territorio aduanero, falta de armonía en los códigos aduaneros, mientras no entre en vigor el Código Aduanero del Mercosur ya aprobado y que debería reemplazar a los códigos nacionales, fuerte incumplimiento en la internalización de medidas comunes, para citar apenas los más importantes. Existe además un exceso de permisividad en el no cumplimiento de las reglas establecidas de apertura de mercado, con la excusa de acomodar asimetrías económicas y apaciguar las dificultades conjeturales y la falta de aplicación del mecanismo de solución de controversias. Las medidas restrictivas ilegales de la Argentina, las barreras proteccionistas de nuestro

socio, resultaron en una reducción del 20% de nuestras exportaciones hacia ese mercado en 2013 y la posible pérdida de US$ 2.000 millones en 2014, sobre todo de productos industriales, según se proyecta. La situación es tan grave que la reunión presidencial semestral del Mercosur de diciembre de 2013 no se realizó, por primera vez en veinte años y no tiene fecha para el encuentro de este semestre, para examinar temas importantes, como las negociaciones con la UE.

Es cierto que el comercio entre los países miembros creció acompañado de la gran expansión de las exportaciones brasileñas y aprovechando el incremento del comercio mundial. Ese crecimiento, sin embargo, se dio en todas las direcciones y más por el dinamismo del sector privado que por acciones del Gobierno. No obstante, sucedió a despecho y a pesar del Mercosur.

Hoy por cuestiones políticas e ideológicas, el Mercosur ha sido un impedimento para la inserción externa de Brasil y de los otros países miembros. La motivación política de los gobiernos y la incapacidad de competir por la inexistencia de innovación tecnológica hicieron que las reglas pasaran a no respetarse y que medidas proteccionistas prevalecieran sin ninguna penalidad para los países infractores.

El Mercosur hoy representa apenas un 8,6% del intercambio total de Brasil, luego de haber representado casi el 16% del comercio exterior total. El bloque se está tornando cada vez menos importante para nuestras exportaciones, incluso para los productos manufacturados que están perdiendo mercado en la región por la reducción de la competitividad de la economía brasileña, por restricciones proteccionistas y por la creciente competencia de China.

La inseguridad jurídica, la inclusión, patrocinada por Brasil por motivación política, de Venezuela, de Bolivia y próximamente de Ecuador, la falta de apoyo para la defensa de los intereses sectoriales y la dificultad para integrar las empresas en las cadenas productivas de valor agregado, hicieron que el Mercosur, en la actualidad, sea menos atractivo para Brasil.

El proteccionismo ilegal y defensivo genera una actitud introvertida contraria a los intereses de Brasil. El resultado fue un aislamiento creciente de Brasil y del Mercosur de las nuevas formas de comercio –cadenas productivas mundiales, que hoy representan el 56% del comercio mundial– y de las negociaciones de acuerdos de libre comercio bilaterales y de mega-acuerdos regionales.

Brasil, en los últimos 12 años, apostó todas sus fichas en las negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha, en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Esta estrategia se mostró equivocada, pues no se recurrió al minilateralismo (es decir, a los acuerdos de libre comercio) como hicieron los demás países. En ese período, Brasil y el Mercosur concluyeron la negociación con apenas tres países: Israel, Egipto y el Estado de Palestina.

Brasil y los países del Mercosur –grandes productores agrícolas– sufrirán un impacto adicional con los mega-acuerdos regionales, como el de los Estados Unidos con Europa. El mercado europeo absorbe gran parte de esos productos, incluso con medidas proteccionistas y subsidios ilegales. A partir del momento en que el bloque transatlántico pase a existir, nuestros países tendrán que enfrentar la competencia –con preferencias negativas– de la principal potencia exportadora agrícola del mundo, los Estados Unidos.

La Alianza del Pacífico (AP), integrada por México, Colombia, Perú y Chile, decidió darle prioridad a las negociaciones fuera de la región. Los cuatro países tienen acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos y con la Unión Europea (UE), además de otros países asiáticos, como China y Corea. Desde el punto de vista comercial, esa decisión tendrá poco impacto inicial sobre Brasil y los países del Mercosur. A mediano y largo plazo, sin embargo, teniendo en cuenta que Brasil concede tarifa cero a los productos exportados por la Alianza a nuestro mercado, si no se toman medidas defensivas, como reglas de origen más rígidas, los países miembros podrán transformarse en plataformas de exportación, con triangulación de

productos chinos y de otros países asiáticos y de los Estados Unidos, para Brasil. La solución, por lo tanto, no sería minimizar los efectos de la AP o restringir sus exportaciones, sino participar en el proceso.

La negociación con la UE –la única en curso en el Mercosur– podrá sacar a Brasil del aislamiento y permitir que haya una aproximación con un gran bloque comercial. Si las negociaciones con la Comisión Europea no llegaran a avanzar, por cuestiones ideológicas (Venezuela) o proteccionistas (Argentina), no le quedará otra alternativa a Brasil, en el ámbito del Mercosur, sino hacer un acuerdo con la UE, aunque sea en velocidades diferentes y con listas distintas de productos, para resguardar nuestros intereses. La resolución 32/00 debe ser flexibilizada para permitir que los países que quieran puedan avanzar en las negociaciones comerciales con terceros países. El Mercosur podrá hipotéticamente fortalecerse a partir de la negociación con la UE sobre un acuerdo de libre comercio.

Venezuela, ignorando la crisis actual del Mercosur, retóricamente, convocó a los países miembros a buscar una cohesión e integración más fuerte para la creación de una *nueva economía* en la región. Se propuso firmar un acuerdo para la creación de una zona de desarrollo económico compartido en América Latina integrado por el Mercosur, por la Alianza Bolivariana de los Pueblos de América (ALBA), por Petrocaribe y por la Caricom. Cabe recordar que la ALBA propiamente no existe como zona de libre comercio ni como cualquier otra realidad económica.

La propuesta contó con el apoyo de Brasil y fue tratada por los países miembros, junto a Bolivia en el proceso de adhesión al Mercosur, al mismo nivel del acuerdo con la UE. Esa nueva iniciativa –de carácter más político que económico, no se sabe exactamente qué significa pues nunca fue discutida públicamente– desvía la atención de los negociadores brasileños de los principales temas de interés del país en la actualidad, como los acuerdos con la UE y las discusiones sobre la Ronda de Doha en el ámbito de la OMC.

Los que defienden la prioridad del Mercosur que trata temas políticos y sociales opinan que hay muy poco espacio para un mayor avance del área de libre comercio regional, en gran medida ya establecido, y que el comercio ya no deberá ser el vector de sustentación del avance de la integración sudamericana, como si existiese tal avance. La afirmación no está equivocada solamente en el plano de las posibilidades comerciales todavía no explotadas, sino que sobre todo es opuesta a los hechos y evidencias más elementales que se conoce sobre el escenario comercial actual en la región. Ese equívoco ignora que hoy aun hay un gran trabajo por realizar para que Brasil profundice los acuerdos comerciales en la región, de modo que sean más equilibrados desde el punto de vista brasileño.

No es cierto, entonces, que el área de libre comercio en la región esté prácticamente completa. Los acuerdos comerciales bilaterales de Brasil con todos los vecinos sudamericanos están negociados en el ámbito de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En estos acuerdos, mientras Brasil concede el 100% del margen de preferencia a todos los países de la región, hoy, en 2014, sólo el 40% de los productos exportados por la industria nacional se benefician por la tarifa cero en Colombia, el 10% en Perú y el 7,5% en México. Por otra parte, en razón de la entrada en vigencia de acuerdos de libre comercio entre estos países más Chile con los Estados Unidos, Europa y China, hubo también una erosión de los márgenes de preferencia negociados en los acuerdos de la ALADI.

En caso de que se cumplan los compromisos que se asumieron en el contexto de la ALADI, solamente dentro de cinco años, en 2019, conseguiremos reciprocidad de trato en lo que respecta al régimen tarifario. Este es un resultado más de la política de generosidad de los últimos doce años. Las exportaciones brasileñas fuera del Mercosur, sufren restricciones tarifarias en México, Perú y Colombia y tendrán que aguardar hasta 2019 para conseguir la liberalización del 91,9% en Venezuela, el 94,4% en Ecuador, el 83,6% en Colombia y el 99,8% en Perú.

Falta, por lo tanto, una agenda que profundice los acuerdos comerciales vigentes. Las dos situaciones deben merecer atención prioritaria del Gobierno de Brasil para restablecer el equilibrio y compensar la erosión a fin de ampliar la apertura del mercado a los productos brasileños. Recientemente, el Gobierno tomó correctamente la iniciativa de proponer la profundización del acuerdo con Perú para anticipar la equivalencia para Brasil.

La integración física –prácticamente inexistente como facilitador del intercambio regional– fue totalmente olvidada por el autor y por los gobiernos en los últimos doce años, y se archivó la programación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), remplazada por un órgano burocrático e inoperante, el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). En los últimos doce años, los gobiernos de Brasil dejaron completamente de lado las semillas que habían sido plantadas por la diplomacia brasileña, allá por el año 2000, cuando se acordó un gran programa de integración física que se desarrollaría en carácter prioritario.

No todas esas razones o motivaciones ideológicas, justifican la decisión política de hacer que retroceda la actual fase de unión aduanera del Mercosur hacia un área de libre comercio. La defensa del estricto interés de Brasil desaconseja esa opción radical. No sólo porque el Tratado de Asunción debería modificarse para cambiar sus objetivos –lo que parece políticamente imposible– sino sobre todo porque muchos segmentos del sector industrial no estarían dispuestos a perder las preferencias integrales existentes.

El Área de Libre Comercio y la Unión Aduanera garantizan las preferencias tarifarias de los productos industriales debido a que la TEC fue calculada según los intereses brasileños, a pesar de que actualmente esté bastante horadada. Si la TEC llegara a desaparecer, las exportaciones de productos industriales brasileños a los demás socios tendrían que ser sometidas a la competencia abierta con proveedores de todo el mundo, en especial de Asia, cuando hay una creciente pérdida de competitividad de la industria, como consecuencia del costo en Brasil.

Las medidas restrictivas contrarias al Mercosur –sobre todo de la Argentina– afectan las exportaciones de productos industriales brasileños, hoy fuertemente concentrados en el comercio administrado de la industria automovilística, también afectada por esa medida. En la práctica, el proteccionismo argentino, en varios casos (calzados, textiles, línea blanca) da como resultado el reemplazo de nuestras exportaciones por aquellas de la competencia, como China, en un claro desvío del comercio.

Mercosur multifuncional

Brasil y los países bolivarianos defienden la amplia participación de la sociedad civil en el avance del proceso de integración. Durante los últimos 12 años, el Mercosur logró un proyecto de integración sólido y multifuncional, inspirado por consideraciones de naturaleza política y estratégica a largo plazo.

Entre otras prioridades del nuevo Mercosur, se preconiza la urgencia en promover una mayor articulación entre el Mercosur y la ALBA y la ejecución de un plan estratégico de acción social del Mercosur con la erradicación del hambre, garantía de los derechos humanos y la universalización de la salud y de la educación.

La integración sólida, abarcadora y multifuncional es la herramienta principal, pero no excluyente, para el fortalecimiento y la consolidación de la unidad sudamericana y para la inserción conjunta de la región en el plano internacional en democracia, en paz, con prosperidad en un ambiente de desarrollo económico y de inclusión social sostenida.

En realidad, la participación de la sociedad civil en el proceso de integración del Mercosur, de la manera como es presentada, parece que se inició en 2003.

Antes de 2003, en el marco del Tratado de Asunción, los gobiernos ya habían iniciado una dimensión social y ciudadana al crear reuniones ministeriales y de grupos de trabajo en las áreas de educación, medio ambiente, foro económico y social y muchos otros.

En los últimos 12 años, esas iniciativas se profundizaron y ampliaron, deben ser observadas como muy positivas, porque son un logro para los países y sus ciudadanos.

Lo que no es aceptable es la transformación de un tratado económico-comercial, *por inspiración política y estratégica a largo plazo,* en realidad, ideológica y partidaria, en un *proyecto de integración profundo y multifuncional*, que ignora totalmente el objetivo inicial de los países miembros.

Con las crecientes dificultades de avance en la integración económica y comercial, en los últimos años se desvirtuó el objetivo inicial del Tratado y se le dio prioridad absoluta a los aspectos políticos y sociales.

Es sintomático que, en el marco del proyecto ciudadano, nadie recuerda el Protocolo de Ushuaia, la cláusula democrática del Mercosur, firmado en 1998 previo al inicio del proceso. El Plan estratégico de acción social del Mercosur, menciona también como prioridad temas de derechos humanos. Estos instrumentos pasaron a aplicarse con un sesgo ideológico, como se vio en el caso de la suspensión de Paraguay para permitir el ingreso de Venezuela y ahora, como se está observando, en el silencio ensordecedor de Brasil, escondido detrás de una nota del Mercosur, en el caso de la falta de respeto a la democracia y a los derechos humanos en Venezuela.

El Mercosur *multifuncional,* expresado en la mayoría de los instrumentos políticos y sociales aprobados, es una aspiración y un deseo que la realidad de cada país hace difícil de ejecutar, pero que no deben dejar de ser la meta. Sin embargo, la obra en su conjunto está lejos de representar un instrumento para fortalecer la unidad sudamericana.

Expansión del Mercosur

Lo que ocurre en la práctica es que la expansión del Mercosur está sucediendo por afinidades ideológicas. Venezuela, Bolivia y Ecuador están ingresando al Mercosur por razones políticas y sin cumplir con los principales dispositivos del Tratado de Asunción y su reglamentación complementaria.

El Artículo 27 del Tratado de Asunción regula la adhesión de países interesados, después del cumplimiento de las condiciones negociadas con los países miembros. El Artículo 12 del Protocolo de Adhesión, documento que estableció las condiciones de ingreso de un nuevo país, prevé que este sólo entra en vigencia 30 días después del depósito del quinto instrumento de ratificación. Por su vez, el Artículo 37 del Protocolo de Ouro Preto, que confirmó la Unión Aduanera, menciona que las decisiones de los órganos del Mercosur serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes.

En el caso de Venezuela, ninguno de esos dispositivos fue observado, con el agravante de que ni siquiera el Protocolo de Adhesión, aprobado previamente por el gobierno venezolano, fue totalmente cumplido ni antes del ingreso, ni hasta ahora, después de la formalización de la adhesión a las apuradas, junto a la Secretaría del Mercosur en Montevideo, cuando ocurrió la suspensión de Paraguay.

No se discute, desde el punto de vista estratégico y económico, que la incorporación de Venezuela transforma al Mercosur, que ahora se extiende desde la Patagonia al Caribe y su mercado se amplió mucho. No cuesta recordar que Chavez celebró la entrada de Venezuela como una *derrota del imperialismo y de las burguesías lacayas* y que anteriormente pretendía modificar totalmente al Mercosur, según él *muy neoliberal*.

El precedente de Venezuela le abre las puertas al ingreso de Bolivia y de Ecuador sin el debido cumplimiento del ordenamiento comercial que prevalece para los miembros originales.

Con Bolivia, de manera sorpresiva y sin mayores negociaciones, se firmó el Protocolo de Adhesión, que, una vez aprobado por los Congresos de los demás países miembros, será el sexto miembro pleno del Mercosur. En su Artículo 4, el Protocolo de Adhesión estipula que, a más tardar en cuatro años, contabilizados a partir de la fecha de entrada en vigencia del instrumento, Bolivia adoptará la Nomenclatura Común, la TEC y el Régimen de Origen del Mercosur. Nos queda saber si Bolivia va a cumplir el acuerdo.

La distorsionada visión ideológica una vez más ignora los intereses de Brasil. La expansión del Mercosur dificulta el cumplimiento de las cláusulas económicas del Tratado de Asunción, imposibilita la inserción externa del Mercosur y aumenta las cargas financieras del Tesoro nacional, sin ninguna contrapartida real para Brasil.

Es difícil imaginar como Brasil, con sus diversificados intereses externos, va a negociar acuerdos comerciales teniendo que someterse a las idiosincrasias ideológicas de Venezuela, Bolivia y Ecuador.

¿Cuál es el futuro del Mercosur?

La discusión sobre el futuro del Mercosur se volvió urgente. No se trata de un debate teórico y en el vacío: hay una situación real en curso en el caso del Mercosur comercial que debe ser examinada a luz de los intereses concretos del gobierno y del sector privado. Nadie puede estar en contra de la evolución del Mercosur en las áreas sociales y políticas que ya estaban incluidas desde el inicio en 1991.

Lo que importa es crear condiciones para que el Mercosur comercial y el Mercosur multifuncional avancen simultáneamente, y no como ocurre hoy, cuando hay una parálisis de las negociaciones dentro y fuera del bloque, en los entendimientos que apuntan a acuerdos comerciales.

Esta evaluación debe necesariamente tener en cuenta las transformaciones mundiales que apuntan a un cambio del eje económico para Asia, la ampliación de la cooperación y del intercambio comercial, sobre todo por medio de la integración de las cadenas productivas de valor.

Este debate tampoco puede ignorar la revolución del comercio exterior con la crisis del multilateralismo y el vaciamiento de la OMC, y al mismo tiempo el crecimiento del número de acuerdos regionales y bilaterales de comercio, con nuevas reglas que afectarán a todos los países.

Por sobre cualquier otra consideración, el debate sobre ese tema debe ser dirigido desde el punto de vista del interés de Brasil.

A partir de la situación existente en la actualidad, existen cuatro posibilidades de evolución futura, a la luz de las transformaciones que ocurren en el mundo y en la región.

Las diferentes alternativas serán presentadas de forma esquemática para una comprensión más clara y directa de la materia:

a. Continuar la política actual y mantener la lógica de la negociación intrabloque

a. Continuarían coexistiendo en forma paralela el Mercosur comercial y Mercosur multifuncional.
b. Persistiría la prevalencia de consideraciones políticas sobre las técnicas.
c. La inercia en el funcionamiento del Mercosur tendería a mantener el *status quo,* sin nuevos compromisos y un vaciamiento gradual del bloque por el incumplimiento de sus reglas y normas, como ya está ocurriendo debido a la bilateralización de los entendimientos.
d. Seguiría habiendo dificultad para avanzar hacia una agenda intra-Mercosur para promover la liberalización y la apertura comercial y externa que dificulta la búsqueda de socios para la negociación de acuerdos comerciales.

e. Seguiría habiendo una expansión gradual de los miembros plenos integrantes del Mercosur que ingresarían, así como Venezuela y Bolivia por razones políticas y sin la obligación de cumplir los compromisos comerciales previstos en el Tratado de Asunción (caso de Ecuador).
f. Como el comercio entre los principales países no crece como podría esperarse debido a las barreras proteccionistas crecientes, el Mercosur se dirige hacia la irrelevancia desde el punto de vista comercial.
g. En caso de que se cumplan los acuerdos de complementación económica vigente en el ámbito de la ALADI en 2019 tendremos un área de libre comercio en América del Sur, incluso con los países miembros de la AP, excepto tal vez de México. La TEC, por lo menos en el caso de Brasil, dejará de existir para todos los países de la región.
h. El aislamiento del Mercosur comercial deberá seguir existiendo teniendo en cuenta la dificultad para negociar acuerdos de libre comercio por la diferencia de agenda y de intereses entre los países miembros. Brasil se está adhiriendo a una agenda comercial que no es la nuestra al tener que negociar con una sola voz junto a Venezuela, Bolivia, Argentina y eventualmente Ecuador.
i. El resultado de la negociación con Europa es todavía incierto, pero tendrá un impacto positivo o negativo sobre el Mercosur. Esa negociación, si avanza, deberá concluir recién durante el próximo gobierno.
j. La posición de Brasil será decisiva: dependiendo del resultado de las elecciones de octubre tendremos la continuidad de la actual política o podremos ver profundos cambios en la política de integración regional y en relación al Mercosur.

b. Terminar el Mercosur

a. Se trata de la solución más radical, defendida por economistas y parte del sector privado.
b. La insatisfacción creciente del sector privado sobre todo en Brasil, Paraguay y Uruguay es la responsable por esa actitud.
c. Incluso los gobiernos de Uruguay y de Paraguay llegaron a defender recientemente esa actitud.
d. La propuesta de terminar el Mercosur acarrearía una carga política para el presidente que la presente.
e. ¿Cómo ponerle fin al Tratado? ¿Cómo convencer a los demás países miembros?
f. ¿Cómo quedarían las cláusulas económicas vigentes?
g. Difícilmente uno de los países miembros proponga el fin del Mercosur unilateralmente.
h. Una decisión de esa naturaleza resultaría en un proceso de aislamiento en un momento en que la tendencia es el fortalecimiento de las regiones, como ocurre en Asia, en Europa y en Norteamérica.

c. Regresar a un área de libre comercio

a. Debido a diversos compromisos asumidos en los últimos 20 años en particular en lo referente a la TEC los países miembros deberían renegociar el Tratado de Asunción.
b. Solución preferida por gran parte del empresariado de los países miembros para otorgar libertad de negociación externa y de toma de decisiones en el área comercial.
c. Paraguay y Uruguay ya exploraron esa posibilidad de manera pública y privada.
d. En caso de un retroceso y el Mercosur se transforme en un área de libre comercio, desde el punto de vista de Brasil, lo fundamental es la consecuencia del fin de la TEC para la industria nacional.
e. Posición de Brasil: resultado de las elecciones.

d. Revisar la política actual para hacer del Mercosur nuevamente un instrumento comercial conforme previsto en el Tratado de Asunción

a. Existe un margen de maniobra para revigorizar al Mercosur para que vuelva a ser un instrumento de apertura comercial, de libre comercio y de atracción de la inversión productiva.
b. Una acción de ese tipo dependerá de un liderazgo brasileño efectivo que proponga medidas para corregir las actuales distorsiones.

c. La idea sería mantener al Mercosur libre de los incumplimientos de sus reglas y volver a darle énfasis a lo dispuesto en el Artículo 1 del Tratado de Asunción.
d. Para esa finalidad, se propondría la realización de una Conferencia Diplomática prevista en el Artículo 47 del Protocolo de Ouro Preto para analizar la evolución del Mercosur y proponer medidas concretas para recuperar la credibilidad y restaurar la seguridad jurídica.
e. Uno de los objetivos sería flexibilizar las reglas, en especial la Resolución 32, que obliga a todos los miembros a negociar con una única voz.
f. Reconociendo las dificultades de algunos países, la negociación externa e interna se podría realizar en diversas velocidades.
g. Podría otorgarse un *waiver* a la TEC (actualmente el 35%) para permitir avances en las negociaciones comerciales.
h. Se negociaría la convergencia de la TEC en un período de tiempo que deberá ser negociado (5 a 10 años).
i. Debería calcularse el impacto sobre el Mercosur por el establecimiento de un área de libre comercio en América del Sur en 2019 (AP).
j. La negociación con la UE será una prueba importante. Si los entendimientos prosperan, después de un determinado tiempo, ocurrirá el fin de la TEC para los países europeos. ¿Qué impacto tendría sobre el Mercosur? Si las negociaciones no avanzan, ¿cuál será la actitud de Brasil?
k. La posición de Brasil dependerá del resultado de las elecciones. Si gana la oposición deberá revisarse la política con respecto a la integración regional y al Mercosur. En el caso de la negociación con la UE, Brasil deberá proponer, en el marco del Mercosur, una negociación con los países que se dispongan a seguir los entendimientos.

Conclusión

América del Sur en vez de caminar hacia una integración beneficiosa para todos, enfrenta un proceso de desintegración política y fragmentación comercial. Se multiplican las divergencias entre los países de la región con tensiones entre la Argentina y Uruguay, Chile y Perú, Ecuador y Colombia, e incluso recientemente entre Venezuela y Colombia, y Paraguay y Brasil, con la suspensión del Mercosur.

Por la forma como se presentan las acciones del Mercosur multifuncional, parece que el Mercosur se fundó con los países bolivarianos. No se menciona al ALBA que sería la otra opción. La alternativa del Mercosur, para los que defienden la visión actual del Bloque, sería la única para fortalecer y consolidar la unidad sudamericana y la inserción conjunta de la región en el plano internacional. En realidad, como intenté demostrar, ocurre exactamente lo contrario: no hay perspectiva de inserción conjunta a nivel internacional exactamente por la diferente visión del mundo entre los procesos de integración representados por la AP, por el Mercosur y por la ALBA. Mientras la AP se abre al libre comercio y se asocia en Asia, en Europa y en los Estados Unidos, el Mercosur se asocia con el atraso, se aísla y crea barreras proteccionistas, incluso entre sus miembros. Dos países, Venezuela y la Argentina, en profunda crisis económica, política y social, agravan aun más la situación del proceso de integración.

El Mercosur de hoy nada tiene que ver con el Mercosur del Tratado de Asunción de 1991, que ayudé a construir como primer coordinador nacional.

El nuevo Mercosur multifuncional, invención bolivariana, inspirada y defendida por Hugo Chavez y Nicolás Maduro, en los últimos 12 años, recibió el entusiasta apoyo de Brasil, como expresado en el Artículo Mercosur.

Debido a los resultados negativos de los últimos años del Mercosur, la política ideológica y partidaria que prevalece en la acción del gobierno brasileño puso al interés nacional como prioridad distante.

A pesar de la retórica a favor de la integración y del Mercosur del gobierno brasileño, el Itamaraty está a la defensiva y sin propuestas propias para responder a los desafíos institucionales y comerciales para el proyecto de integración subregional y regional.

Para ello contribuye la gestión fragmentada y sin visión de conjunto a mediano y largo plazo de los asuntos referentes al Mercosur en la Cancillería y su marginalización por la presidencia de la república en relación a las principales decisiones de política externa. La creación de órganos regionales de integración, como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) –también de inspiración bolivariana– terminan duplicando competencias y contribuyen al vaciamiento del Mercosur, al contrario de lo que certifica su creador.

El Mercosur se acerca a la hora de la verdad. Como ningún gobierno se atreverá a exponerse al riesgo político de proponer su término, el dilema es saber si este permanecerá irrelevante o si de hecho se transformará en un estímulo para el progreso de la región. Con sólo el 8,6% del total del comercio externo brasileño, el Mercosur le quedó pequeño a Brasil.

Si el proceso de integración económico-comercial fuera de hecho una prioridad política, éste sería el momento para que Brasil reconozca la crisis institucional del Mercosur y adopte una actitud proactiva con el objetivo de modificar tal situación.

La iniciativa brasileña podría desdoblarse en diversas acciones concretas y de impacto, como, por ejemplo, la convocatoria, según lo establecido en el Artículo 47 del Protocolo de Ouro Preto, de una Conferencia Diplomática para debatir la situación y, si fuera necesario, modificar el Tratado de Asunción.

La negociación del acuerdo de libre comercio con la UE, si concluye de forma satisfactoria, podrá comenzar a retirar a Brasil del aislamiento y del inmovilismo. Si en las negociaciones comerciales, por dificultades creadas por los socios del Mercosur, el gobierno brasileño decide correctamente avanzar con los países miembros que quieran, a empezar con entendimientos con la UE, se abre una posibilidad de ruptura con el modelo seguido hasta ahora.

Menos ideología y más pragmatismo en el área externa es la clave para recuperar las oportunidades perdidas durante los últimos años en ésta y otras áreas.

Futuro do Mercosul

RUBENS BARBOSA
Embaixador, ex-coordenador nacional do Mercosul (2000-2004) e atualmente presidente do Conselho de Comercio Exterior da Fiesp

O Tratado Assunção que criou o Mercosul, em seu artigo 1, prevê a liberalização completa do comércio entre os países membros, com o objetivo de se chegar a um mercado comum, tal como expressamente acordado pelos países membros. Levando em conta seu objetivo inicial, o Mercosul, considerado prioritário na política externa do Governo Lula/Dilma, está seriamente abalado e sem perspectiva.

O Mercosul, como um instrumento de abertura de mercado, foi um dos projetos que mais sofreu com a partidarização da política externa nos últimos doze anos. A retórica e as decisões político/ideológicas passaram a prevalecer sobre a realidade econômica. Esqueceu-se que o Mercosul não é uma união de governos, mas de Estados. Prevaleceram as agendas nacionais sobre a agenda da integração regional.

A visão externa politicamente distorcida nos governos Lula e Dilma fez com que o objetivo de abertura comercial fosse perdido, com nítido retrocesso em todas as áreas, e com que o Mercosul se transformasse e ganhasse uma dimensão social e cidadã, no jargão hoje dominante.

Além da perda do sentido econômico-comercial original, ganhou força a visão bolivariana de que o Mercosul deveria ser um bastião antiamericano, em torno do qual todos os países da região se reuniriam para lutar contra as investidas do *Império* na América Latina. Confrontados com a implosão da Alca, promovida pelos dirigentes do Brasil, da Argentina e da Venezuela, coligados na Cúpula das Américas, em Mar del Plata (novembro de 2005), os demais países preferiram continuar buscando acesso ao mercado norte-americano, e passaram a negociar acordos comerciais diretamente com os Estados Unidos da América. Só não fizeram isso os países do Mercosul e os bolivarianos.

Mesmo reconhecendo seu impacto limitado para a estrutura produtiva nacional, sua relativa desimportância tecnológica e sua quase marginalidade para as necessidades brasileiras de modernização produtiva, o processo de integração sub-regional é um ganho político e econômico para o Brasil, por sua relevância no plano estratégico-diplomático.

Deve-se distinguir o Mercosul institucional do Mercosul comercial. A crise está no descumprimento das disposições do Tratado de Assunção. Não se consegue cumprir os compromissos de harmonização indispensáveis para alcançar o estágio de união aduaneira em face das inúmeras perfurações da Tarifa Externa Comum, pela sua dupla cobrança, pela indefinição do território aduaneiro, desarmonia nos códigos aduaneiros, enquanto não entra em vigência o Código Aduaneiro do Mercosul já aprovado e que deveria substituir os códigos nacionais, forte inadimplência na internalização de medidas comuns, para citar apenas os mais importantes. Existe ainda um excesso de permissividade no desrespeito à regras estabelecidas de abertura de mercado, com a desculpa de acomodar assimetrias econômicas e amenizar as dificuldades conjunturais e ao não se aplicar o mecanismo de solução de controvérsias. As medidas restritivas ilegais da Argentina, barreiras protecionistas de nosso sócio, resultaram na redução de 20% de nossas exportações para aquele mercado em 2013 e a possível perda de US$ 2 bilhões em 2014, sobretudo de produ-

tos industriais, segundo se projeta. A situação está tão grave que a reunião presidencial semestral do Mercosul de dezembro de 2013 não se realizou, pela primeira vez em vinte anos e não tem data marcada para o encontro deste semestre, a fim de examinar temas importantes, como as negociações com a União Europeia.

É certo que o comércio entre os países membros cresceu acompanhando a grande expansão das exportações brasileiras aproveitando o incremento do comércio global. Esse crescimento, contudo, se deu em todas as direções e mais pelo dinamismo do setor privado do que por ações do governo, aliás, ocorreu a despeito e apesar do Mercosul.

Hoje por questões políticas e ideológicas, o Mercosul tem sido um impedimento para a inserção externa do Brasil e dos outros países membros. A motivação política dos governos e a incapacidade de competir pela inexistência de inovação tecnológica fizeram com que as regras passassem a ser desrespeitadas e medidas protecionistas prevalecessem sem qualquer punição para os países infratores.

O Mercosul representa hoje apenas 8,6% do intercâmbio total do Brasil, depois de ter representado quase 16% do comércio exterior total. O bloco está se tornando cada vez menos importante para nossas exportações, mesmo para os produtos manufaturados que estão perdendo mercado na região pela redução da competitividade da economia brasileira, por restrições protecionistas e pela crescente competição da China.

A insegurança jurídica, a inclusão, patrocinada pelo Brasil por motivação política, da Venezuela, da Bolívia e proximamente do Equador, a falta de apoio para a defesa dos interesses setoriais e a dificuldade para integrar as empresas nas cadeias produtivas de valor agregado, tornaram o Mercosul, no momento atual, menos atraente para o Brasil.

O protecionismo ilegal e defensivo gera uma atitude introvertida contrária aos interesses do Brasil. O resultado foi um crescente isolamento do Brasil e do Mercosul das novas formas de comércio –cadeias produtivas globais, que representam hoje 56% do comércio global- e das negociações de acordos de livre comércio bilaterais e de mega-acordos regionais.

O Brasil, nos últimos 12 anos, colocou todas as suas fichas nas negociações multilaterais da Rodada Doha, no âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC). Essa estratégia se provou equivocada, pois não houve recurso ao minilateralismo (isto é, aos acordos de livre comércio) como fizeram todos os outros países. Nesse período, o Brasil e o Mercosul concluiram negociação com apenas três países: Israel, Egito e Autoridade Palestina.

O Brasil e os países do Mercosul –grande produtores de produtos agrícolas– sofrerão um impacto adicional com os mega acordos regionais, como o dos EUA com a Europa. O mercado europeu absorve grande parte desses produtos, mesmo com medidas protecionistas e subsídios ilegais. A partir do momento em que o bloco transatlântico passar a existir nossos países terão de enfrentar a concorrência –com preferências negativas– da principal potência exportadora agrícola do mundo, os EUA.

A Aliança do Pacífico (AP), integrada por México, Colômbia, Peru e Chile, decidiu dar prioridade `as negociações fora da região. Os quatro países tem acordos de livre comércio com os EUA e com a União Europeia, além de outros países asiáticos, como a China e a Coréia. Do ponto de vista comercial, essa decisão terá pouco impacto inicial sobre o Brasil e os países do Mercosul. A médio e longo prazo, contudo, levando em contas que o Brasil concede tarifa zero, aos produtos exportados pela Aliança a nosso mercado, se medidas defensivas, como regras de origem mais rígidas, não forem tomadas, os países membros poderão transformar-se em plataformas de exportação, com triangulação de produtos chineses e de outros asiáticos e dos EUA, para o Brasil. A solução, portanto, não seria minimizar os efeitos da AP ou restringir suas exportações e sim participar do processo.

A negociação com a União Europeia –a única em curso no Mercosul– poderá tirar o Brasil do isolamento e permitir que haja uma aproximação com um grande bloco comercial. Se as negociações com a Comissão Europeia não avançarem, por questões ideológicas (Venezuela) ou protecionistas (Argentina), não restará alternativa ao Brasil, no âmbito do Mercosul, senão fazer um acordo com a União Europeia, mesmo que seja em velocidades diferentes e com listas distintas de produtos, para resguardar nossos interesses. A resolução 32/00 deve ser flexilizada para permitir que os países que queiram possam avançar negociações comerciais com terceiros países. O Mercosul poderá ser hipoteticamente revigorado com a negociação com a UE de um acordo de livre comércio.

A Venezuela, ignorando a crise atual do Mercosul, retoricamente, conclamou os países membros a buscar uma coesão e integração mais forte para a criação de uma *nova economia* na região. Foi proposta a assinatura de acordo para criação de uma zona de desenvolvimento econômico compartilhado na América Latina integrado pelo Mercosul, pela Aliança Bolivariana dos Povos da América (ALBA), pela Petrocaribe e pelo Caricom. Cabe registrar que a ALBA propriamente não existe como zona de livre comércio ou como qualquer outra realidade econômica.

A proposta contou com o apoio do Brasil e foi tratado pelos países membros, na companhia da Bolívia em processo de adesão ao Mercosul, no mesmo nível do acordo com a União Europeia. Essa nova iniciativa – de caráter mais politico do que econômico, não se sabe exatamente o que significa pois nunca foi discutida publicamente– desvia a atenção dos negociadores brasileiros dos principais temas de interesse do país no momento, como os entendimentos com a União Europeia e as discussões sobre a Rodada de Doha no âmbito da OMC.

Os que defendem a prioridade para o Mercosul que trata de temas políticos e sociais acham que há muito pouco espaço para fazer avançar mais a área de livre comércio regional, em grande medida, já estabelecida, e de que o comércio não deverá mais ser o vetor da sustentação do avanço da integração sul-americana, como se avanço houvesse. A afirmação não é apenas equivocada no plano das possibilidades comerciais ainda não exploradas, mas é sobretudo contrária aos fatos e evidências mais elementares que se conhecem sobre o cenário comercial atual na região. Esse equívoco ignora que hoje ainda há um grande trabalho a ser feito para o Brasil aprofundar os acordos comerciais na região, tornando-os mais equilibrados do ponto de vista brasileiro.

Não é verdade, assim, que a área de livre comércio na região esteja praticamente completada. Os acordos comerciais bilaterais do Brasil com todos os vizinhos sul-americanos estão negociados no âmbito da ALADI. Nesses acordos, enquanto o Brasil concede 100% de margem de preferência a todos os países da região, hoje, 2014, apenas 40% dos produtos exportados pela indústria nacional se beneficiam de tarifa zero na Colômbia, 10% no Peru e 7,5% no México. Por outro lado, em razão da entrada em vigor de acordos de livre comércio desses países mais o Chile com os EUA, a Europa e a China, houve também erosão das margens de preferência negociadas nos acordos da ALADI.

Caso sejam cumpridos os compromissos assumidos no contexto da ALADI, somente daqui a cinco anos, em 2019, conseguiremos reciprocidade de tratamento no tocante ao regime tarifário. Este é mais um resultado da política de generosidade dos últimos doze anos. As exportações brasileiras fora do Mercosul, sofrem restrições tarifárias no México, no Peru e na Colômbia e terão de aguardar até 2019 para conseguir a liberalização de 91,9% na Venezuela, 94,4% no Equador, 83,6% na Colômbia e 99,8% no Peru.

Falta, portanto, uma agenda para o aprofundamento dos acordos comerciais em vigor. As duas situações devem merecer atenção prioritária do governo brasileiro para restabelecer o equilíbrio e compensar a erosão a fim de ampliar a abertura do mercado para os produtos brasileiros. Recentemente, o governo brasileiro tomou corretamente a iniciativa de propor o aprofundamento do acordo com o Peru para antecipar a equivalência para o Brasil.

A integração física –praticamente inexistente como facilitador do intercâmbio regional– foi totalmente esquecida pelo autor e pelos governos nos últimos doze anos, arquivando-se a programação da IIRSA, substituída por órgão burocrático e inoperante, a COSIPLAN. Nos últimos doze anos, os governos do Brasil deixaram completamente de lado as sementes que tinham sido plantadas pela diplomacia brasileira, no distante ano de 2000, quando se acordou um grande programa de integração física a ser desenvolvido em caráter prioritário.

Nem todas essas razões ou motivações ideológicas, justificam uma decisão politica de fazer retroceder a atual fase de união aduaneira do Mercosul para uma área de livre comércio. A defesa do estrito interesse do Brasil desaconselha essa opção radical. Não só por que o Tratado de Assunção deveria ser modificado para alterar seus objetivos – o que se afigura politicamente impossível – mas sobretudo porque muitos segmentos do setor industrial não estariam dispostos a perder as preferências integrais existentes.

A Área de Livre Comércio e a União Aduaneira garantem as preferências tarifárias para os produtos industriais em virtude da Tarifa Externa Comum ter sido moldada segundo os interesse brasileiros, apesar de hoje estar bastante perfurada. Caso a Tarifa Externa Comum viesse a desaparecer, as exportações de produtos industriais brasileiros para os demais sócios teriam de se submeter à concorrência aberta com fornecedores de todo o mundo, em especial da Ásia, no momento em que há uma crescente perda de competitividade da indústria, em decorrência do custo Brasil.

As medidas restritivas contrárias ao Mercosul –sobretudo da Argentina– afetam as exportações de produtos industriais brasileiros, hoje fortemente concentrados no comércio administrado da indústria automobilística, também ela afetada por essas medida. Na prática, o protecionismo argentino, em vários casos (calcados, têxteis, linha branca) está resultando na substituição de nossas exportações pela de concorrentes, como a China, em claro desvio de comércio.

Mercosul multifuncional

O Brasil e os países bolivarianos advogam uma ampla participação da sociedade civil no avanço do processo de integração. Nos últimos doze anos, o Mercosul logrou um projeto de integração profunda e multifuncional, inspirado por considerações de natureza política e estratégica de longo prazo.

Dentre outras prioridade do novo Mercosul, preconiza-se a urgência em promover maior articulação entre o Mercosul e a ALBA e a execução de Plano estratégico de ação social do Mercosul com a Erradicação da fome, Garantia dos direitos humanos e a Universalização da saúde e a educação.

A integração profunda, abrangente e multifuncional se constitui na ferramenta principal, mas não excludente, para o fortalecimento e a consolidação da unidade sul-americana e para a inserção conjunta da região no plano internacional em democracia, em paz, com prosperidade num ambiente de desenvolvimento econômico e de sustentada inclusão social.

Na realidade, a participação da sociedade civil no processo de integração do Mercosul, da maneira como é apresentada, parece que se iniciou em 2003.

Antes de 2003, dentro do marco do Tratado de Assunção, os governos já haviam iniciado a dimensão social e cidadã com a criação de reuniões ministeriais e de grupos de trabalho nas areas de Educação, Meio Ambiente, Foro Econômico e Social e muitos outros.

Nos últimos doze anos, essas iniciativas foram aprofundadas e ampliadas e devem ser saudadas como muito positivas, por serem um ganho para os países e seus cidadãos.

O que não é aceitável é a transformação de um Tratado econômico-comercial, *por inspiração política e estratégica de longo prazo,* na realidade, ideológica e partidária, em um *projeto de integração profundo e multifuncional,* que ignora totalmente o objetivo inicial dos países membros.

Com as crescentes dificuldades de avanço na integração econômica e comercial, nos últimos anos desvirtuou-se o objetivo inicial do Tratado e deu-se prioridade absoluta aos aspectos políticos e sociais.

É sintomático que, no marco do projeto cidadão, ninguém se lembra do Protocolo de Ushuaia –a cláusula democrática do Mercosul– assinado antes do inicio de tudo, em 1998. O Plano estratégico de ação social do Mercosul, menciona também como prioridade questões de direito humanos. Esses instrumentos passaram a ser aplicados com viés ideológico, como se viu no caso da suspensão do Paraguai para permitir o ingresso da Venezuela e agora, como estamos vendo, no silêncio ensurdecedor do Brasil, escondido por trás de nota do Mercosul, no caso dos desrespeitos `a democracia e aos direitos humanos na Venezuela.

O Mercosul *multifuncional,* expresso na maioria dos instrumentos políticos e sociais aprovados, é uma aspiração e um anseio que as realidades de cada pais tornam difíceis de executar, mas que nem por isso devem deixar de ser perseguidos. O conjunto da obra, contudo, está longe de representar um instrumento para fortalecer a unidade sul-americana.

Expansao do Mercosul

O que ocorre na prática é que a expansão do Mercosul está se dando por afinidade ideológicas. Venezuela, Bolívia e Equador estão entrando no Mercosul por razoes politicas e sem cumprir os principais dispositivos do Tratado de Assunção e sua regulamentação complementar.

O artigo 27 do Tratado de Assunção regula a adesão de países interessados, depois do cumprimento das condições negociadas com os países membros. O artigo 12 do Protocolo de Adesão –documento que estabeleceu as condições de ingresso de um novo pais– prevê que ele só entra em vigor trinta dias depois do depósito do quinto instrumento de ratificação. Por sua vez, o artigo 37 do Protocolo de Ouro Preto –que confirmou a União Aduaneira– diz que as decisões dos órgãos do Mercosul serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados Partes.

No caso da Venezuela, nenhum desses dispositivos foi observado, com a agravante de que nem sequer o Protocolo de Adesão, aprovado previamente pelo governo venezuelano, foi inteiramente cumprido nem antes do ingresso, nem até agora, depois da formalização da adesão `as pressas, junto a Secretaria do Mercosul em Montevidéu, quando da suspensão do Paraguai.

Não se discute, do ponto de vista e estratégico e econômico, que a incorporação da Venezuela transforma o Mercosul, que se estende agora da Patagônia ao Caribe e seu mercado se ampliou em muito. Não custa lembrar que Chavez celebrou a entrada a Venezuela como uma *"errota do imperialismo e das burguesias lacaias* e que anteriormente pretendia mudar totalmente o Mercosul, a seu ver *muito neoliberal.*

O precedente da Venezuela abre a porta para o ingresso da Bolívia e do Equador sem o devido cumprimento do ordenamento comercial que prevalece para os membros originais.

Com a Bolívia, de surpresa e sem maiores negociações, foi assinado o Protocolo de Adesão, que, uma vez aprovado pelos Congressos dos demais países membros, fará do pais o sexto membro pleno do Mercosul. Em seu artigo 4, o Protocolo de Adesão estipula que, no mais tardar em quatro anos, contados a partir da data da entrada em vigência do instrumento, a Bolívia adotará a Nomenclatura Comum, a Tarifa Externa Comum e o Regime de Origem do Mercosul. Resta saber se a Bolívia vai cumprir o acordo.

A distorcida visão ideológica mais uma vez ignora os interesses do Brasil. A expansão do Mercosul dificulta o cumprimento das cláusulas econômicas do Tratado de Assunção, impossibilita a inserção externa do Mercosul e aumenta os encargos financeiros do Tesouro nacional, sem nenhuma contrapartida real para o Brasil.

Dificil imaginar como o Brasil, com seus diversificados interesses externos, vai negociar acordos comerciais tendo de se submeter as idiossincrasias ideológicas da Venezuela, da Bolívia e do Equador.

Qual o futuro do Mercosul?

A discussão sobre o futuro do Mercosul tornou-se urgente. Não se trata de um debate teórico e no vácuo: há uma situação real em curso no caso do Mercosul comercial que tem de ser examinado a luz dos interesses concretos do governo e do setor privado. Ninguem pode ser contra a evolução do Mercosul nas áreas sociais e politicas que ja estavam incluídas desde o inicio em 1991.

O que importa é criar condições para que o Mercosul comercial e o Mercosul multifuncional avancem simultaneamente, e não como ocorre hoje, quando há uma paralisia das negociações dentro do bloco e fora dele, nos entendimentos visando a acordos comerciais.

Essa discussão tem necessariamente de levar em conta as transformações globais que apontam para uma mudança do eixo econômico para a Asia, a ampliação da cooperação e do interceambio comerciais, sobretudo por meio da integração das cadeias produtivas de valor.

Essa discussão também nao pode ignorar a revolução no comércio exterior com a crise do multilateralismo e o esvaziamento da OMC, ao lado do crescimento do número de acordos regionais e bilaterais de comércio, com nova regras que afetarão a todos os países.

Acima de qualquer outra consideração, o debate sobre esse tema tem de ser conduzido do ponto de vista do interesse do Brasil.

A partir da situação hoje existente, existem quatro possibilidades de evolução futura, a luz das transformações que ocorrem no mundo e na região.

As diferentes alternativas vão ser apresentadas de forma esquemática para tornar mais clara e direta a compreensão da matéria:

a. continuar a politica atual e a manter a lógica da negociação intra-bloco

a. Continuariam a co-existir lado a lado o Mercosul comercial e Mercosul multifuncional.
b. Persisitiria a prevalência de considerações politicas sobre as técnicas.
c. A inercia no funcionamento do Mercosul tenderia a manter o status quo, sem novos compromissos e um gradual esvaziamento do bloco pelo descumprimento de suas regras e normas, como ja esta ocorrendo pela bilateralizacao dos entendimentos.
d. Continuaria a haver dificuldade para avançar uma agenda intra-mercosul para promover a liberalização e a abertura comercial e externa que dificulta a busca de parceiros para a negociação de acordos comerciais.
e. Continuaria a haver a gradual expansão dos membros plenos integrantes do Mercosul que ingressariam, a exemplo da Venezuela e da Bolvia por razoes politicas e sem a obrigação de cumprir os compromissos comerciais previstos no Tratado de Assuncao (caso do Equador).
f. Como o comercio entre os principais países nao cresce como se poderia esperar pelas barreiras protecionistas crescentes, o Mercosul tende para a irrelevância do ponto de vista comercial.
g. Caso os acordos de complementação econômica em vigor no âmbito da ALADI sejam cumpridos em 2019 teremos uma área de livre comercio na América do Sul, inclusive com os países membros da Alianca do Pacifico, a exceçãoo talvez do Mexico. A Tarifa Externa Comum, pelo menos no caso do Brasil, deixara de existir para todos os países da região.
h. O isolamento do mercosul comercial devra continuar a existir tendo em vista a dificuldade para se negociar acordos de livre comercio pela diferença de agenda e de interesses entre os países membros. O Brasil está aderindo a uma agenda comercial que

nao é a nossa ao ter que negociar com uma única voz ao lado da Venezuela, da Bolivia, da Argentina e eventualmente com o Equador.

i. O resultado da negociação com a Europa ainda é incerto, mas terá impacto sobre o Mercosul positiva ou negativamente. Essa negociação, se avançar, deverá ser concluída apenas no próximo governo.

j. A posição do Brasil vai ser decisiva: dependendo do resultado das eleições de outubro teremos a continuidade da atual politica ou poderemos ver mudanças profundas na politica de integração regional e em relação ao Mercosul.

b. Terminar o Mercosul

a. Trata-se da solução mais radical, defendida por economistas e parte do setor privado.

b. Insatisfação crescente do setor privado sobretudo no Brasil, no Paraguai e no Uruguai é a responsável por essa atitude.

c. Ate recentemente os governos do Uruguai e do Paraguai chegaram a defender essa atitude.

d. A proposta de terminar com o Mercosul acarretaria um ônus politico para o presidente que a apresentar.

e. Como por fim ao Tratado? Como convencer os demais países membros.

f. Como ficariam as clausulas econômicas vigentes?

g. Dificilmente um dos países membros vai propor o fim do Mercosul uniltaralmente.

h. Uma decisão dessa natureza resultaria em um processo de isolacionismo no momento em que a tendência é o fortalecimento das regioes, como ocorre na Asia, na Europa e no Norte da America.

c. Voltar a uma área de livre comercio

a. Em vista de diversos compromissos assumidos nos últimos 20 anos em particular no tocante a Tarifa Externa Comum os países membros deveriam renegociar o Tratado de Assunção.

b. Solução preferida por boa parte do empresariado dos países membros para dar liberdade de negociação externa e de tomada de decisões na área comercial.

c. O Paraguai e o Uruguai já chegaram explorar essa possibilidade publica e privadamente.

d. Caso haja um retrocesso e o Mercosul se transforme em uma área de livre comercio, do ponto de vista do Brasil, a questão que sobressai é a consequência do fim da TEC para a indústria nacional.

e. Posição do Brasil: resultado da eleição.

d. Rever a politica atual para fazer o Mercosul novamente um instrumento comercial conforme previsto no Tratado de Assuncao.

a. Existe margem de manobra para revigorar o Mercosul para que volte a ser um instrumento de abertura comercial, de liberalização de comercio e de atracao de investimento produtivo.

b. Uma acao desse tipo vai depender da efetiva liderança brasileira para propor medidas para corrigir as atuais distorções.

c. A ideia seria manter o Mercosul livre dos descumprimentos de suas regras e voltar a dar ênfase ao disposto no artigo 1 do Tratado de Assunção.

d. Para essa finalidade, seria proposta a realização de Conferencia Diplomatica prevista no artigo 47 do Protocolo de Ouro Preto para avaliar a evolução do Mercosul e propor medidas concretas para recuperar sua credibilidade e restaurar a segurança jurídica.

e. Um dos objetivos seria a flexibilizar as regras, em especial a resolução 32, que obriga a todos os membros negociar com um única voz.

f. Reconhecendo as dificuldade de alguns países, a negociação externa e interna poderia ser feita em diferentes velocidades.

g. Poderia ser dado um *waiver* para a TEC (hoje 35%) para permitir avanços nas negociações comerciais.

h. Seria negociada a convergência da TEC em um período de tempo a ser negociado (5 a 10 anos).

i. Teria de ser avaliado o impacto sobre o Mercosul do estabelecimento de uma área de livre comercio na America do Sul em 2019 (Alianca do Pacifico).

j. A negociação com a Uniao Europeia será um teste importante. Caso os entendimentos prosperem,

depois de um determinado tempo, ocorrera o fim da TEC para os países europeus. Qual o impacto disso sobre o Mercosul? Caso as negociações nao avancem qual sera a atitude do Brasil?

k. A posição do Brasil vai depender do resultado da eleição. Se a oposição ganhar devera haver uma revisão da politica em relação a integração regional e ao Mercosul. No caso da negociação com a Uniao Europeia, o Brasil deverá propor, no marco do Mercosul, uma negociação com os países que se dispuserem a levar adiante os entendimentos.

Conclusao

A América do Sul em vez de caminhar para uma integração benéfica para todos, enfrenta um processo de desintegração política e fragmentação comercial. Multiplicam-se as divergências entre os países da região com tensões entre a Argentina e o Uruguai, Chile e Peru, Equador e Colômbia, ate recentemente entre Venezuela e Colômbia e Paraguai e Brasil, quando suspensão do Mercosul.

Da forma como as ações do Mercosul multifuncional são apresentadas, parece que o Mercosul se fundiu com os países bolivarianos. A ALBA, que seria a outra opção, não é mencionada. A alternativa do Mercosul, para os que defendem a visão atual do do Bloco, seria a única para fortalecer e consolidar a unidade sul-americana e a inserção conjunta da região no plano internacional. Na realidade, como procurei mostrar, ocorre exatamente o contrário: não há perspectiva de inserção conjunta no plano internacional exatamente pela diferente visão do mundo entre os processos de integração representados pela Aliança do Pacifico, pelo Mercosul e pela ALBA. Enquanto a AP se abre ao livre comércio e se associa na Asia, na Europa e nos EUA, o Mercosul se associa ao atraso, se isola e cria barreiras protecionistas, mesmo entre seus membros. Dois países, Venezuela e Argentina, em profunda crise econômica, politica e social, agravam ainda mais a situação do processo de integração.

O Mercosul de hoje nada tem a ver com o Mercosul do Tratado de Assunção de 1991, que ajudei a construir como primeiro coordenador nacional.

O Novo Mercosul multifuncional, invenção bolivariana, inspirada e defendida por Hugo Chavez e Nicolas Maduro, nos últimos doze anos, recebeu o entusiástico apoio do Brasil, como expressado no artigo Mercosul.

Pelos resultados negativos dos últimos anos do Mercosul, a politica ideológica e partidária que prevalece na ação do governo brasileiro colocou em distante prioridade o interesse nacional.

Apesar da retórica pró-integração e pró-Mercosul do governo brasileiro, o Itamaraty está na defensiva e sem propostas próprias para responder aos desafios institucionais e comerciais para o projeto de integração sub-regional e regional.

Contribui para isso, a gestão fragmentada e sem uma visão de conjunto de médio e longo prazo dos assuntos relativos ao Mercosul na chancelaria e a marginalização da Chancelaria pela presidência da república em relação `as principais decisões de politica externa. A criação de órgãos regionais de integração, como a UNASUL e a Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC) –também de inspiração bolivariana– acabam por duplicar competências e contribuir para o esvaziamento do Mercosul, ao contrário do que registra o autor.

O Mercosul aproxima-se da hora da verdade. Como nenhum governo ousará se expor ao risco politico de propor seu término, o dilema é saber se ele permanecerá irrelevante ou se de fato se transformará em uma alavanca para o progresso da região. Com apenas 8,6% do total do comércio externo brasileiro, o Mercosul ficou pequeno para o Brasil.

Se o processo de integração econômico-comercial fôsse de fato uma prioridade política, seria agora o momento de o Brasil reconhecer a crise institucional do Mercosul e adotar uma atitude proativa com o objetivo de modificar essa situação.

A iniciativa brasileira poderia desdobrar-se em diversas ações concretas e de impacto, como, por exemplo, a convocação, conforme previsto no artigo 47 do Protocolo de Ouro Preto, de uma Conferencia Diplomática para discutir a situação e, se for o caso, modificar o Tratado de Assunção.

A negociação do acordo de livre comercio com a União Europeia, se concluída satisfatoriamente, poderá começar a retirar o Brasil do isolamento e do imobilismo. Se, nas negociações comerciais, por dificuldades criados pelos parceiros do Mercosul, o governo brasileiro decidir corretamente avançar com os países membros que quiserem, a começar pelos entendimentos com a UE, abre-se uma possibilidade de ruptura com o modelo seguido ate aqui.

Menos ideologia e mais pragmatismo na área externa é a chave para recuperar as oportunidade perdidas no últimos anos nessa e em outras áreas.