

# O Mercosur e a crise: ¿que facer?

*Paulo Roberto de Almeida* (\*)

**P**arto dunha constatación clara: agregando ás crises individuais e específicas a cada país membro que se rexistra, nos planos económico ou político, desde finais dos anos 90, o Mercosur encóntrase igualmente en crise, desde 2001, polo menos. Pretendo nesta nota contribuír para: (a) ofrecer un diagnóstico sobre a natureza da crise; (b) discutir as implicacións diplomáticas da crise para as estratexias negociadoras comerciais nos planos rexional, hemisférico e multilateral; e (c) discutir posibles liñas alternativas de actuación na perspectiva do final de 2004, cando deberán ter sido feitas algunhas escollas básicas, para os países membros do Mercosur, con respecto aos actuais procesos negociadores nos foros da Alca, do Mercosur-UE e da OMC.

Fronte as indefinicións persistentes en canto ás iniciativas ou camiños que os países membros poderían adoptar no que respecta a conformación institucional ben como os requisitos de funcionamento da unión aduaneira que pretende ser o Mercosur, sería preciso ver claro onde están os intereses dos socios do bloque. Aínda que non sexa posíbel fornecer todas as respostas aos problemas ocasionados pola crise do proceso de integración, sería preciso comezar por formular as preguntas correctas na presente fase da crise, como forma de establecer os obxectivos a seren alcanzados dous ou tres anos máis adiante.

As metas postuladas polos partidarios do Mercosur, entre os que me inclúo, non deron atinxidas mediante algún impulso romántico en favor da integración *in abstracto*, mais elas deben ser funcionais ou instrumentais ao proceso de desenvolvemento dos seus países membros. Con efecto, o punto de partida dos argumentos aquí sustentados é o de que o Mercosur non pode ser un obxectivo en si mesmo, servir a penas para atender funcións estéticas de perfeccionismo integracionista; ao contrario, el só ten sentido racional e funcionalidade social se serve para cumprir obxectivos estreitamente vinculados ao progreso económico e social dos países membros<sup>(1)</sup>.

## **1. ¿Crise do Mercosur ou dos países membros?: un diagnóstico preliminar**

A respecto de moitas análises pesimistas sobre a suposta natureza incompleta e deficiente do Mercosur, no plano económico e comercial, practicamente

---

(1) Estas reflexións se sitúan na continuidade dos meus traballos precedentes sobre o Mercosur, en especial o capítulo sobre "O futuro do Mercosur" no libro *Mercosur: fundamentos e perspectivas*. São Paulo, LTr, 1998; e o artigo "O Mercosur e a Alca na perspectiva do Brasil: unha avaliación política sobre posibles estratexias de actuación", en CINTRA, Marcos e HENRIQUE CARDIM, Carlos (orgs): *O Brasil e a Alca: seminario*, Brasília, Cámara dos Deputados, 2002, pp97-110. Ver outros textos no website do autor: <http://www.pralmeida.org/>.

desde a súa concepción e estruturación orixinais (en 1991 e despois, en 1994-95), así como das críticas xurídicas e políticas ás súas supostas carencias nos aspectos institucional ou social, o feito é que o Mercosur, en canto tal, NON estaba en crise ata marzo-abril de 2001.

Ata esa data, o Mercosur convivía, con maiores ou menores consecuencias para seu funcionamento, coas crises individuais dos países membros, estas derivadas de procesos inacabados (e diferentes entre si) de estabilización macroeconómica e de axuste estrutural ás novas condicións globais e rexionais en que países e bloques comerciais pasaran a vivir nos anos 1990. O Mercosur sufría ata entón os efectos deses procesos máis ou menos deficientes de adaptación á globalización e á abertura económica e comercial moi relativa emprendidos polos países membros, individualmente e entre si, ben como de seus respectivos esforzos de adaptación á nova moldura institucional creada durante a fase de transición (constitución de zona de libre-comercio, “ZLC”) e no período posterior a Ouro Preto (constitución dunha unión aduaneira, “UA”).

Se algunha “crise” había no Mercosur (co que concordo, a penas, parcialmente), esta era derivada dos pequenos incumprimentos, ou mesmo imposibilidade dos países membros para atenderen aos requisitos da ZLC e das súas dificultades en implementar, conxuntamente, a UA inscrita na letra dos tratados<sup>(2)</sup>.

Non se trataba, pois, dalgún defecto orixinal do Mercosur (unha vez que a súa estrutura institucional era altamente flexíbel e adaptábel ás conveniencias específicas dos seus integrantes), e si de “pecados veniais” dos países membros, que tentaban, vía acomodacións mutuamente acordadas, respectar o máis posíbel a arquitectura deseñada polos “países fundadores” e as grandes liñas das posicións comúns do bloque, fronte das moitas obrigacións externas contraídas practicamente desde o inicio do proceso: Acordo do Xardín de Rosas, 1991; acordo coa Comisión Europea, 1992; resolucións internas sobre negociacións con candidatos á asociación e outros países e grupos de países; Declaración de Miami sobre a Alca, 1994; Acordo de Madrid, 1995; complementos posteriores con CAN, UE, OMC e outros procesos negociadores.

Antes de abril de 2001, o Mercosur conseguiu “resolver” ou eludir as súas pequenas crises puntuais (réxime do automóbil, azucre, desvíos da TEC, etc) con acordos bilaterais ou arranxos cuadrilaterais que permitían “salvar a cara” do bloque e seguir adiante en novos compromisos negociadores conxuntos.

O Mercosur entrou en crise, polo tanto, a partir do momento en que o Ministro Domingo Cavallo realizou un ataque deliberado e unilateral contra as propias bases de funcionamento do Mercosur, isto é, o concepto de UA e o principio da coordi-

---

(2) Para unha exposición analítica sobre o desenvolvemento do Mercosur na súa primeira década de existencia, ver o traballo do autor: *Mercosur em sua primeira década (1991-2001): unha avaliación política a partir do Brasil*. Buenos Aires, INTAL-BID, documento de divulgación nº 14, serie INTAL/ITD/STA, División de Integración, Comercio e Asuntos Hemisféricos, Unidade de Estatística e Análise Cuantitativa, abril de 2002, 64p, dispoñíbel no link [http://www.iadb.org/intal/publicaciones/deAlmeida\\_DD14.pdf](http://www.iadb.org/intal/publicaciones/deAlmeida_DD14.pdf).

nación interna (ou de consultas bilaterais) para a acomodación das dificultades individuais dos países membros.

Desde entón, e a respecto de reiteradas tentativas de “confirmación” do Mercosur polo alto, o bloque se encontra, non en crise terminal ou estrutural, como queren algúns, mais nunha **CRISE DE DEFINICIÓN** (da súa identidade) e nunha crise de **INTENCIÓN** en canto aos obxectivos futuros.

A crise de definición non discorre, resáltese unha vez máis, na súa arquitectura interna ou de supostas deficiencias institucionais, máis alá da propia indefinición dos países membros no relativo ao formato pretenciosamente ideal do bloque (se ZLC, se UA, se algunha outra cousa) e das súas dúbidas profundas canto á capacidade do Mercosur para contribuír e resolver, efectivamente, os problemas existentes (non do Mercosur, enfatícese novamente, mais si dos propios países tomados individualmente).

A crise de intención explícase, pola complexidade do momento vivido polo bloque e, particularmente, polos países membros, que deben enfrontar non, a penas, o recrudescemento de crises económicas rexionais e internas, mais tamén o desafío de formularen políticas e estratexias para responder ás novas esixencias dos procesos negociadores internos e internacionais.

Eses procesos son múltiples, comprendendo (con diferencias para cada un dos membros): o equilibrio político interno (cos procesos electorais ou mesmo crises políticas nalgúns deles); un novo contrato económico, interna e externamente (co FMI e os acredores internacionais, por exemplo); o aliñamento da política económica con algunhas obrigacións do Mercosur (que, dalgunha forma, condiciona medidas nos terreos comercial, industrial, regulatorio, etc); a preparación técnica e diplomática e a participación efectiva en foros múltiples e simultáneos de liberalización comercial (no propio Mercosur, na Alca, do Mercosur con socios rexionais e externos, na OMC).

A miña opinión é a de que o Mercosur, en canto bloque, non precisa –aínda que elas poidan intervir– de mudanzas radicais na súa arquitectura ou no seu modo de funcionamento para adaptarse a todas esas esixencias negociadoras internas e externas, mais hai unha **PERCEPCIÓN** de que o bloque, en canto tal, fallou en cumprir as súas promesas e de que as súas posibilidades, en canto bloque, se esgotaron. Creo, persoalmente, que as responsabilidades maiores están cos propios países membros que, por veces, tenden a atribuír ao Mercosur a culpa por determinados problemas de organización económica interna –a coñecida tendencia de políticos encontraren “bodes expiatorios”– ou pola súa propia incapacidade para realizar unha adaptación ben exitosa ás sempre mudables condicións do ambiente internacional.

Concluindo, eu diría que a suposta “crise” do Mercosur é máis de percepción que efectiva, aínda que ela teña, agora, efectos ben reais, e que cabería, nesas condicións, encontrar novas bases de funcionamento e de actuación interna e externa do bloque, con vistas a resgardar as súas potencialidades diplomáticas, políticas e económicas –nesa exacta orde–, a partir dunha estratexia de reconstrución da ZLC e da UA e da súa consolidación potencial en canto bloque de coordi-

nación de posicións políticas e como posíbel plataforma de actuación diplomática nos próximos cinco a quince anos.

Pretendo agora examinar a cuestión dende o punto de vista do Brasil, antes de pasar a suxerir algunhas liñas de acción para o período que se abre ata o 2005, posíbel data de conxunción dos procesos negociadores en curso, para o Brasil e o propio Mercosur.

## 2. O Brasil e o Mercosur: nin tanto ao mar, nin tanto á terra

Os historiadores diplomáticos aínda non realizaron a enormidade da mudanza na política externa do Brasil ocasionada pola opción referencial, ou pola escolla fundamental, en favor do proceso de integración iniciado bilateralmente a mediados dos anos 1980 e continuado en novas bases no decorrer dos anos 90. Creo arriscar ao dicir que se trata de unha transformación paradigmática, aínda que ela estivese implícita en algunhas escollas diplomáticas xa na época do Barón, na era Vargas e mesmo no período inmediatamente anterior á redemocratización “integradora”, ou sexa, aínda no réxime militar<sup>(3)</sup>.

O feito é que os procesos relativamente unidos de integración subrexional na América do Sur e, en particular, de construción do Mercosur se converteron en prioridades “estructurais” da política externa brasileira, aínda que non teñan penetrado institucionalmente nin a Casa de Río Branco nin ás demais axencias executivas do poder público, coas insuficiencias decorrentes no plano das políticas macroeconómicas e sectoriais. Tratouse dunha mudanza diplomática, tomada no máis alto nivel do Estado, aínda que ao principio non penetrase no Estado ou na sociedade.

Compréndese ese descompaso entre a “vocación” diplomática e a realidade governamental, na medida en que o Mercosur ocupa unha parte moi pequena –digamos de 10 a 15% –das varias prioridades externas da Nación Brasil: PIB, comercio exterior, demanda agregada, efectos en cadea, finanzas e en políticas sectoriais en campos tan diversos como a xustiza, cultura e educación, normas reguladoras con efectos industriais e comerciais, turismo, etc. Non se pode pretender moito do Mercosur, tendo á vista as dimensións do Brasil e a amplitude dos seus relacionamentos externos: non é do Mercosur de onde viñeron, por exemplo, capitais e tecnoloxía de que necesita o Brasil para afondar no seu proceso de desenvolvemento económico e social e á súa inserción soberana na economía internacional.

O Mercosur é, polo tanto, importante política e diplomaticamente, un pouco menos economicamente, mais non pode responder a todos os axustes dos que aínda carece o Brasil para realizar unha adaptación exitosa á modernidade capitalista ou simplemente para diminuír os niveis insoportablemente elevados de desigualdade so-

(3) Ofrece un itinerario histórico preliminar do Mercosur, no meu primeiro libro sobre o bloque: *O Mercosur no contexto rexional e internacional*, São Paulo, Aduaneiras, 1993.

cial que aínda caracterizan á súa sociedade. Sería preciso deixar claro, a todos os responsables do proceso decisorio no Brasil, o que PODE e o que NON PODE facer o Mercosur polo Brasil.

Pode contribuír de forma relativamente importante para a súa acción diplomática en determinados foros negociadores internacionais, así é como contribuír, aínda que de maneira non decisiva, para o encamiñamento dalgunhas modalidades de políticas sectoriais internas (non necesariamente integradoras, na súa totalidade), así como para aspectos complementarios dos ambientes regulatorio e normativo en varias áreas da organización económica e administrativa brasileira.

NON pode, con todo, resolver os problemas de desenvolvemento económico e tecnolóxico, de desequilibrio rexional, de corrección das tremendas desigualdades sociais internas, de desemprego, de educación, de xustiza social, en fin, débese recoñecer que o Mercosur é extremadamente limitado na súa capacidade transformadora do Brasil e que non se lle pode facer asumir papeis para os que el non está institucionalmente mandado ou “estructuralmente” preparado (nin podería estar).

Esclarecida a importancia diplomática do Mercosur e a relativa (e comprensible) “desimportancia” económica e social do bloque para efectos internos no Brasil, debemos examinar en que medida o Mercosur “conta” para o Brasil, nos planos interno e externo. No plano interno, ao respecto das limitacións apuntadas, acredito que a continuidade do exercicio integrador –que limita, SI, cabe dicir con todas as letras, a soberanía do Brasil en varios aspectos económicos e diplomáticos– pode contribuír para unha modesta elevación da racionalidade económica e administrativa en políticas globais e sectoriais, así como para un esforzo de “auto-educación” da poboación brasileira nas lides da globalización e nas complexidades da vida internacional.

Esas virtudes “disciplinadoras” (ou constrinxidoras) do Mercosur para a política económica e os méritos “pedagóxicos” do proceso de construción do bloque para a sociedade con todo ten as súas vantaxes e desvantaxes, mais no computo global, creo que as primeiras exceden ás segundas.

Se se pensase, por exemplo, nas enormes discontinuidades administrativas que se derivan dun sistema político aínda non moi institucionalizado –ao contrario, bastante personalizado por un tipo de escolla presidencial case plebiscitaria– pódese recoñecer que a “camisa de forza” do Mercosur contribúe, efectivamente, para unha maior dose de continuidade e de racionalidade nas políticas públicas, globais e sectoriais. A apertura permitida polo Mercosur agrega, por outro lado, unha compoñente externa nas varias facetas sociais e culturais da vida nacional, diminuíndo a nosa tradicional tendencia á introversión e unha alegada “caipirice” na visión do mundo.

Máis que estes aspectos “disciplinadores” internos, o Mercosur asume unha importancia estratéxica na proxección dos intereses rexionais e internacionais do Brasil, aquí concibido tanto nunha visión “nobre” dese obxectivo –isto é, na coordinación de metas conxuntas a seren realizadas nos foros negociadores internacionais– como na súa versión máis “egoísta”, de proxección de poder nacional, como recomendarían os antigos manuais da Escola Superior de Guerra.

O Mercosur foi en certa forma concibido para “agregar valor” á capacidade negociadora externa do Brasil, non estando moi claro, aínda, se este factor “externo” continúa activo ou se, como acusan algúns, el a penas retira liberdade e deixa o Brasil constringido na busca de acordos comerciais bilaterais axustados ás súas necesidades. Na campaña electoral presidencial de 2002 no Brasil, o propio candidato governamental, José Serra, parecía terse adherido a unha plataforma “cavallista” de reversión do Mercosur nunha ZLC, sen consciencia tal vez de que iso implicaría a denuncia do Tratado de Asunción (TA).

Esta cuestión é relevante e debería ser respondida antes mesmo para saber o que facer co Mercosur, de aquí ata 2005, pois dependendo da natureza da resposta, a dirección da acción diplomática será nun sentido –consolidar o Mercosur, por exemplo– ou noutro, totalmente diferente: deixalo á súa propia sorte e tratar de defender o mellor posíbel os intereses do Brasil nas fronteiras negociadoras xa abertas ao empeño e arte da nosa diplomacia. Aínda que non se pretenda “deixan sen continuidade” ao Mercosur –por falta de condicións políticas ou diplomáticas, tal vez– puidese colocar a cuestión da súa eventual “continuidade” nunha das dúas formas avanzadas ata aquí polos observadores internos e comentaristas externos: como ZLC ou como UA, esta última a camiño dun mercado común (MC), formato en relación ao cal poucos actualmente estarían dispostos a apostar alto.

Vou ser bastante sintético en relación a esas dúas “opcións”, tanto por razóns de espacio como por simples medidas de economía de argumentos. A decisión por unha reversión á fase de ZLC non constitúe de verdade unha opción de orde política ou diplomática, representando tan simplemente a negativa dun proceso, que non parece agregar “valor” á política externa dos países membros, e por tanto do Brasil, ou, de forma substantiva, ás posibilidades de relacionamento económico externo do bloque. Co dito, ela implica a denuncia do TA, a recomposición do Acordo de Alcance Parcial nº 14 (entre Brasil-Arentina no cadro da ALADI) e a reelaboración de novos acordos aladianos. A pretendida “liberdade” para negociar novos acordos bilaterais de libre comercio –máis ilusoria do real, ao meu ver, pois o Mercosur non impide absolutamente algúns arranxos provisorios– non compensa a perda dos beneficios diplomáticos e de capacidade negociadora da existencia do bloque.

Nunha versión simple, a ZLC se diluiría nunha rede doutros acordos subrexionais sen outras vantaxes para o Brasil do que os decorrentes do “business as usual”. Unha ZLC en grande estilo, ou sexa, con vantaxes reais dende o punto de vista económico, só tería sentido se o Brasil estivese disposto a converterse nunha especie de “librecambista universal” no ámbito sudamericano, isto é, desarmándose unilateralmente e sen reciprocidade en beneficio de todos os demais parceiros subrexionais, servindo de molde para constituírse no embrión dun espazo económico sudamericano que tivese a economía brasileira no seu centro. Esa opción comprende, escuso dicir, unha opción pola abertura económica e pola liberalización comercial pouco compatíbel con algúns proxectos de políticas activas nas áreas comercial e industrial.

Noutros termos, a “non-opción” da ZLC faría o Brasil reverter ao ambiente máis aberto do que era antigamente: sen obrigacións de coordinación cuadrilateral, sen custos coa Secretaria Administrativa do Mercosur, mercantilismo e comercio administrado dos acordos aladianos e “liberdade” total para coidar dos seus intereses comerciais nos foros rexionais e multilaterais. A “diplomacia do cabaleiro solitario” continuaría exhibindo as súas características de suposta excelencia, a penas que virada para unha coordinación consigo mesma ou no ámbito de “puxantes” grupos rexionais como o GRULA e o G-77. Ese tipo de retroceso, se acepto como premisa, dispensaría tamén a lectura da parte tres deste traballo, pois que tomada esa “non-decisión”, calquera discusión sobre o que facer co Mercosur perdería sentido, unha vez que el simplemente deixaría de existir, aínda que formalmente preservado en canto instrumento de “coordinación política”.

Noutra vertente, a “opción” pola preservación da UA non podería ser feita no formato “errático” que ela asume actualmente, con perforacións de toda a orde e unha incapacidade xeneralizada para facer as súas obrigacións os países membros. A UA, segundo o artigo 1º do TA, tería de evolucionar para algo máis elaborado –non necesariamente, nunha primeira instancia, o MC estipulado como meta– para compensar a relativa rixidez aduaneira da TEC que implica en custos temporais para algúns membros, tal vez mediante un certo compromiso en torno de paridades de cambio recíprocas. Esta non é unha decisión simplemente económica, mais si unha opción de política externa, razón pola cal, unha vez definida esa opción, cabería agora examinar o problema da reconstrucción do Mercosur, obxectivo proposto ao inicio deste texto especulativo.

Antes, con todo, débese deixar claro que a preservación da UA non é un fin en si mesmo. Debe subentenderse que na postura do Brasil en relación ao Mercosur é tamén unha vía fundamental para a estratexia negociadora do Brasil no contexto rexional (acordos comerciais do Mercosur cos veciños), no plano hemisférico (o difícil acerto en torno dunha Alca aceptábel para o Brasil), no cadro bi-rexional (sen UA non existe acordo Mercosur-UE) e finalmente multilateral (aínda que o Mercosur practicamente non existe na OMC, valendo tan só simplemente para o perfil tarifario “común”).

### **3. ¿Que Mercosur queremos (ou poderemos ter)?**

---

Tal vez se debese comezar non polo que debe ser o Mercosur ideal, mais polo que NON será, para ficar ben claro o perfil posíbel desa construción necesariamente híbrida e evolutiva. Parece claro, polo menos para min, que non pretende ser unha reprodución mimética da UE, aínda que algúns xuristas insistan na funcionalidade de institucións comunitarias para os obxectivos do TA. Cabería, tamén, facer unha paréntese para explicar aos incautos que o TA, a despeito do que se cre habitualmente, NON é o Tratado do Mercado Común do Sur, mais é simplemente UN tratado PARA a constitución dun mercado común entre catro

países. Esa distinción é sintomática do formato e das modalidades institucionais asumidas por ese proxecto de mercado común que non chegou a completar a súa ZLC e loita aínda para aproximarse dunha UA<sup>(4)</sup>.

Basta, polo tanto, mencionar esa característica para afastar o fantasma da UE que está sendo permanentemente axitado no horizonte institucional do Mercosur, inclusive porque non se pretende –e de fato non se pode– construír a parafernalia de políticas sectoriais comúns nos máis diversos campos xa atinxidos pola eurocracia. O Mercosur, en calquera das súas modalidades –máis *soft*, ou máis sofisticado– non precisa diso, ou mellor, os países membros non precisan dunha catedral gótica para administrar súa modesta parroquia (???) económica (pódese facer polo réxime dos concilios, como ven sendo feito ata aquí). Mais o Mercosur tampouco será unha reprodución do Nafta, unha mini-Alca ou unha CAN (Comunidade Andina de Nacións), que consegue ser aínda máis errática do que é o Mercosur.

Aínda na liña do que “non será”, cabe acentuar que, reconstruído ou non, o Mercosur non pode ser un “laboratorio de experiencias sociais”, ou un “campo de testes monetarios”, querendo iso dicir que os dirixentes políticos dos países membros non poden pretender facer que dea un salto maior do que súas respectivas pernas –e as pernas do Mercosur son decididamente moi curtas–, sexa no campo laboral, sexa no das políticas compensatorias (ou de corrección de desigualdades sociais ou rexionais), sexa aínda no terreo da unificación monetaria. Como di un dos seus dirixentes, o presidente do Uruguai, o “Mercosur é a suma das [nosas] dificultades e pobreza”, ao paso que outros líderes non dispoñen sequera de condicións políticas ou económicas para facer aos seus países asumir obrigacións estrictas en termos de cumprimento dos requisitos da UA.

¿Que facer, polo tanto? Parece claro aos estratexas diplomáticos que o formato básico que os “pais fundadores” concibiran como arquitectura institucional para o Mercosur permanece esencialmente válido, aínda que a chama inicial se teña extinguido e que a letra dos tratados (para non falar de seu espírito) non viña sendo cumprida desde hai algún tempo. Pódese pensar, polo tanto, na elaboración de novos instrumentos constitutivos previndo institucións, modalidades de integración e prazos, de acordo a esa concepción híbrida e evolutiva, que confirme a ZLC e a UA e que indique formas de avanzar para o MC, nun prazo razoábel.

Antes de todo, cabería resaltar que o pretendido esforzo de revitalización do Mercosur non pode partir da idea de que a definición formal –ou puramente legal– deses novos instrumentos terá o poder (e a forza interna) de resolver problemas que compete aos propios países membros avaliar. O Mercosur non pode reorganizar ningún Estado, non pode facer *Nation-building*, non pode reformar o sistema tributario (aínda que el poida indicar directrices xerais nese campo), nunca conseguirá resolver o desafío de estruturas previdenciarias superadas, de sistemas políticos anacrónicos,

---

(4) Elaborei sobre as razóns da diferenciación entre o Mercosur e os esquemas xurídicos da UE en varios traballos meus, e unha comparación sumaria pode ser encontrada no libro publicado en francés: *Le Mercosud: un marché commun pour l'Amérique du Sud*, París, Harmattan, 2000, cf.p.

gañar produtividade sistémica, en fin, transformar o sector privado e a administración pública dos países membros. Certas cousas veñen do berce ou son feitas en casa, como a educación, por exemplo. Regra nº 1, polo tanto: evitar sobrecargar o barco do Mercosur.

Parto da idea de que o Brasil debería iniciar un proceso consultivo gradual, establecendo como obxectivo chegar a un NOVO instrumento constitutivo no segundo semestre de 2004 (cando algúns prazos ou procesos puideran estar aproximándose a un momento decisivo, como a Alca ou o acordo Mercosur-UE), no que a meta básica sería a remodelación institucional do Mercosur, en novas bases (mais non necesariamente opostas ás que viñan sendo perseguidas desde os anos 1980 e novamente en 1991-94). As súas institucións NON serían comunitarias, NON partiría da idea da moeda común (aínda que o concepto podería estar incluído nalgún artigo do novo instrumento) e NON debería ter, polo menos de momento, un parlamento común dotado de poderes decisorios. Podería ter un tribunal permanente (mais rotativo) de solución de controversias –que pode constituírse en poderoso factor de construción do futuro mercado común– maila súa burocracia sería reducida e, a penas, limitada á administración da UA, que funcionaría, SI, segundo regras uniformes e obrigatorias para os países membros.

Parece fácil dicir (e de feito o papel acepta todo), mais a realidade dos países membros, as asimetrías estruturais aínda remanescentes –máis alá de desacompasamentos perdurábeis por moito tempo–, as disfuncións nos procesos respectivos de estabilización macroeconómica, as diferentes especializacións, as modalidades nacionais de inserción na economía mundial, todos eses factores anuncian tremendas dificultades nese proceso de reconstrución –ou de “revitalización”– do Mercosur. Todos eses elementos xa estaban presentes antes, durante e independentemente do Mercosur e hai pouco que a (¿nova?) UA poida facer para remediar os problemas producidos por estes factores obxectivos.

Ou tal vez si, pois o que distingue a UA claramente doutras modalidades de integración é precisamente a TEC, fonte de algunhas dificultades económicas e de varios pecados veniais cometidos polos países membros desde 1995 polo menos. A solución podería estar na definición dunha nova TEC –unha que tal vez esixise máis do Brasil, o notorio “deseñador” e beneficiario dunha TEC “industrial”– e a súa implantación a penas progresiva (máis axustada a calendario), á medida das posibilidades materiais dos países membros. Esa TEC sería máis flexíbel e propensa a outros obxectivos que non a penas ao da industrialización *á la List*, mais as súas excepcións terían de ser rigorosamente Mercosurianas, e non nacionais como actualmente, a súa aplicación sería “comunitaria”, da mesma forma como a administración das súas receitas (base de sustentación da pequena mercocracia que se podería crear para monitorala).

O novo tratado constitutivo do Mercosur prevería o funcionamento e aplicación da TEC, mais deixaría a súa implantación para os anexos dese instrumento, rexistrando os esquemas evolutivos ca debida legalidade e responsabilidade. Non é fácil,

con todo, construír unha nova TEC, pois supostamente os mesmos problemas que xa fraxilizaran a TEC de 1994 (costurada e remendada diversas veces despois) voltarían a se colocar para a novísima TEC do novo Mercosur. Unha solución podería estar na adopción dun perfil *a la* chilena, isto é, unha alícuota única, uniforme para todos os sectores, con moi poucas excepcións, e un dispositivo de redución lineal progresivo para acomodar necesidades realmente temporais de maior protección. Iso permitiría, tamén, realizar o obxectivo de ter a Chile (e posiblemente a Bolivia) dentro do Mercosur, como tantas veces anunciado de maneira irreal. Resta saber, tamén, se ese tipo de solución uniforme consegue acomodar as necesidades lexítimas dunha industria diversificada como a brasileira.

Outro problema relevante do “novo Mercosur” é o do establecemento de políticas comúns, obviamente con maior énfase no campo regulador e con ben menos rigor no terreo dos fluxos reais. O problema práctico da administración de programas que prevén transferencia de recursos é, ademais o da súa propia complexidade, o da eterna división entre pagantes e receptores líquidos. Na Europa, ata mesmo por razóns políticas (máis do que económicas) a Alemaña aceptou ser durante moitos anos (ata hoxe polo menos) o maior contribuínte líquido das arcas comunitarias, papel que no Mercosur se espera poida ser asumido polo inmenso Brasil (país que ostenta, dígase de paso, algúns dos menores indicadores sociais de todo o bloque). Difícil evitar os problemas dos *free riders* e do *free lunch*, pois eles están embutidos en calquera programa “común” que se conciba para promover os obxectivos pretensiosamente máis elevados da integración. Resta resolver a cuestión altamente política –mais con enormes incidencias orzamentarias– de saber quen paga polas carencias supostamente maiores dos países menores.

Unha solución, na liña da menor dificultade, sería unha definición mínima ou practicamente inexistente de programas financiados por verbas “comunitarias” ou de mecanismos de transferencia de renda a calquera título ou xustificativa. Lémbrese, por oportuno, que un proceso de integración non é xeralmente feito para promover a xustiza social ou o progreso económico e social (este é o papel de políticas públicas internas): a integración debe, supostamente, tornar máis eficientes os sistemas económicos nacionais. Se se pretende facerlle cumprir tan nobres ideais, sería preciso comezar definindo quen paga pola asistencia social, sempre problemática nun esquema inter-estatal.

Xunto con esa dúbida funcional, xurde o problema do poder de decisión e súa distribución nun esquema cuadrilateral coñecido pola súa cartografía irregular. En canto non se atravesou o “período de transición” para un mercado común, foi tal vez aceptábel o sistema da unanimidade –e, polo tanto, o veto político– consagrado na letra dos tratados (inclusive porque se viña dunha experiencia bilateral onde a igualdade era de regra). A administración diaria do proceso de integración tórnase con todo máis problemática có principio do consenso, inclusive porque se admite que un país menor –equivalente, digamos, a un barrio da cidade de Sao Paulo– vete medidas e políticas que se aplicarían a 180 ou 200 millóns de persoas. A democracia onusiana

ten esas contradicións, que foron resolvidas noutras organizacións co voto ponderado ou o poder accionario.

Por certo, o Mercosur non é, nin será, unha sociedade por accións, ao estilo do FMI ou Banco Mundial, mais el podería funcionar, a grosso modo, con mecanismos decisorios de tipo “comunitario”, nos que a ponderación se fai segundo un *mix* de poboación, PIB, participación do comercio exterior na economía do país, fluxos de intercambio externo nacional no cómputo global ou equivalentes funcionais doutros tipos. En todo caso, pódese admitir que as medidas “constitucionais” sexan adoptadas –ou que tales regras sexan a penas modificadas– por consenso, que decisións económicas sexan aprobadas por maioría de dous tercios e que resolucións de tipo administrativo requiran a penas maioría simple. Regra nº 2: non se pode facer do Mercosur o *nec plus ultra* dos proxectos integracionistas.

Fica, namentres, por enteiro, o problema de saber que peso dar a socios diferentes, algúns con capacidade atómica, desmesurada na comparación cos socios menores. Non é unha solución fácil –como toda construción envolvendo desiguais– mais non creo que o problema poida ser eludido unha vez máis nun eventual esquema realista do Mercosur. A diferenciación do poder decisorio tamén pode ser implantada de modo gradual, unha vez definidas por consenso as regras básicas de funcionamento do futuro MC.

#### **4. Concesións pouco conclusivas: unha pequena revolución no Mercosur**

---

Estas son algunhas das ideas que me parecen relevantes discutir no actual proceso de “revitalización” do Mercosur, importantes tamén en función da participación do Brasil nos procesos negociadores nos foros da Alca, do Mercosur-UE e da OMC. Unha Alca ben exitosa –que é o que piden, alén diso, algúns dos parceiros do Mercosur– podería significar unha disolución comercial do bloque do Cono Sur nese esquema hemisférico máis vasto, o que non impediría a súa existencia continuada –aínda que relativamente ineficaz– baixo a forma de políticas regulatorias comúns e de coordinación de posicións.

Entre 2003 e 2005 os países membros do Mercosur precisarían facer algunhas escollas básicas, que poden determinar o futuro das súas políticas económicas nacionais e comúns, así como a propia supervivencia do Mercosur en canto entidade independente e actuante. A miña opinión é a de que o Mercosur non pode ser visto como un obxectivo en si mesmo, mais como un instrumento de política externa e como un medio de realizar determinadas metas económicas internas e comúns aos países membros. Entre esas metas non inclúo, volto a lembrar, á institución automática ou obrigatoria dunha moeda común –por outra banda esta poida e deba ser o resultado lóxico dun MC acabado– ou o establecemento de políticas comúns excesivamente intrusivas no plano económico interno. Regra nº 3: o Mercosur pode reforzar, mais non determinar, políticas internas.

Considero a existencia do Mercosur, paradoxalmente, máis importante nese último aspecto do que en calquera outro campo, interno ou externo. Se logramos que os países membros consigan implantar determinadas políticas “racionais”, nos terreos fiscal, monetario, comercial e industrial, adoptadas por “causa” do bloque integracionista, e se esas políticas macroeconómicas e sectoriais fosen debidamente “conxeladas” nun ciclo “virtuoso” de políticas económicas estables e confiábeis, conseguiremos que o Mercosur cumpra ese papel “desenvolvimentista” ao que moitos dos seus promotores aspiran pola vía tradicional das políticas “inductivas”. Regra nº 4: o Mercosur non é a metafísica do desenvolvemento, mais pode contribuír para a estabilidade macroeconómica dos países membros.

Aínda que eu considere o Mercosur estratéxico desde o punto de vista diplomático, non creo que a inserción económica internacional dos países membros –*a fortiori* a afirmación da presenza política mundial do Brasil– deba e teña que pasar unicamente polo esquema integracionista. O Brasil, por exemplo, é relativamente “maior” que o Mercosur –considerado este como un “sumadoiro de fraquezas económicas”, como pretendeu un dos líderes nacionais– e non podería atar as súas mans nun emprendemento que ten moito máis de vontade política presidencial do que de necesidade histórica estrutural. Entre “meros” proxectos humanos e as chamadas forzas profundas da historia, débese ficar con estas últimas, aínda que se conceda que, en determinadas circunstancias, a vontade dos homes pode, si, transformar a realidade.

No caso do Mercosur, a súa misión histórica tal vez sexa –non necesariamente a edificación dun belo edificio integracionista, mais– a construción de casas nacionais un pouco menos precarias. Se o Mercosur lograra consolidar economicamente cada un dos países membros, en especial o Brasil, por forza de políticas de estabilización “racionais”, xa terá realizado unha pequena revolución económica e política que xustificará plenamente o seu lugar na historia. Regra nº 5 (e última): a única regra permanente da historia é a de que a historia non ten regras fixas.

---

*Paulo Roberto de Almeida é ministro-conselleiro da Embaixada de Brasil en Washington.*

---

(\*) Os argumentos defendidos no presente texto constitúen unha opinión persoal do autor e non representan posicións ou políticas do goberno brasileiro ou do Ministerio das Relacións Exteriores.