

# A necesidade dun novo Mercosur

*Eduardo Rivas*

Cando o 30 de novembro de 1985, os presidentes da República Arxentina e da República Federativa do Brasil, Raúl Alfonsín e José Sarney respectivamente, asinaron a **Declaración de Iguazú**, expresaron “*a súa firme vontade política de acelerar o proceso de integración bilateral*”. En harmonía cos esforzos de cooperación e desenvolvemento rexionais, expresaron a súa firme convicción de que esta tarefa debe ser afondada polos gobernos coa indispensable participación de tódolos sectores das súas comunidades nacionais, a quen convocaron a unirse neste esforzo, xa que cabe tamén a eles explorar novos camiños na busca dun espazo económico rexional latinoamericano<sup>(1)</sup>.

Esta coincidencia abarcaba “*a tódolos sectores susceptibles dunha maior integración entre os dous países*”<sup>(2)</sup> e tiña por obxectivo elaborar “*propostas para lograr unha rápida profundización dos vencellos de cooperación e integración económica, especialmente no referente ás áreas de complementación industrial, enerxía, transporte e comunicacións, desenvolvemento científico-técnico, comercio bilateral e con terceiros mercados*”<sup>(3)</sup>.

Para poder avanzar segundo o estipulado na parte declarativa da Declaración de Iguazú de novembro de 1985, en xullo do ano seguinte, os gobernos de Arxentina e Brasil deciden asinar o **Acta de Bos Aires**, na cal deciden “*establecer o Programa de Integración e Cooperación Económica entre a República Arxentina e a República Federativa do Brasil*”<sup>(4)</sup>.

A tal efecto, ambos países establecen principios de elaboración e execución do Programa, que “*será gradual, en etapas anuais de definición, negociación, execución e avaliación [...]; será flexible de modo que permita axustar o seu alcance, ritmo e obxectivos [...]; incluirá, en cada etapa, un conxunto reducido de proxectos integrados en todos os seus aspectos, prevéndose inclusive a harmonización simétrica de políticas para asegurar o éxito dos proxectos e a credibilidade do Programa [...]; será equilibrado no sentido de que non debe inducir a unha especialización das economías en sectores específicos; que debe estimular a integración intrasectorial; que debe buscar un equilibrio progresivo, cuantitativo e cualitativo, do intercambio por grandes sectores e por segmentos, a través da expansión do comercio [...] propiciará a modernización tecnolóxica e unha maior eficiencia na asignación de recursos das dúas economías, a través de tratamentos preferenciais ante terceiros mercados, e a harmonización progre-*

---

(1) Declaración de Iguazú, punto 18.

(2) Op.Cit., punto 20.

(3) Op.Cit., punto 20.

(4) Acta de Bos Aires, punto 1.

*siva de políticas económicas, co obxectivo final de elevar o nivel de ingreso e de vida das poboacións dos dous países”*<sup>(5)</sup>.

En función deste obxectivo central, “*elevar o nivel de ingreso e de vida das poboacións dos dous países*”, asinaronse no marco deste Programa, 24 protocolos que abarcaban a case totalidade das áreas nas que podía promoverse unha integración entre Arxentina e Brasil. Estas eran bens de capital, trigo, complementación de abastecemento alimentario, expansión do comercio, empresas binacionais, asuntos financeiros, fondo de investimentos, enerxía, biotecnoloxía, estudos económicos, información inmediata e asistencia recíproca nos casos de accións nucleares e emerxencias radiolóxicas, cooperación aeronáutica, siderurxia, transporte terrestre, transporte marítimo, comunicacións, cooperación nuclear, cultural, administración pública, moeda, industria automotriz, industria da alimentación, rexional fronteirizo, planeamento económico e social.

Como vemos, as bases sobre as que se cimentou a integración sudamericana trala instauración democrática, son de carácter moi amplo e non restrictivo, posto que inclúe os máis variados ámbitos, e non se circunscribe ao estritamente económico.

Este criterio comeza a variar co asinamento, en 1988, do **Tratado de Integración, Cooperación e Desenvolvemento entre a República Arxentina e a República Federativa do Brasil**. Neste documento se establece que “*os territorios dos dous países integrarán un espazo económico común*”<sup>(6)</sup> e se contempla claramente que “*o presente Tratado e os Acordos específicos en virtude del celebrados serán aplicados de conformidade cos principios de gradualidade, flexibilidade, equilibrio e simetría, para permitir a adaptación progresiva dos habitantes e das empresas de cada Estado Parte ás novas condicións de competencia e de lexislación económica*”<sup>(7)</sup>.

Así mesmo, este Tratado inclúe un novo actor na integración sudamericana ao falar, no artigo 6, dunha Comisión Parlamentaria de Integración de carácter consultivo.

## **Os noventa, a década do cambio neoliberal**

Sen embargo, o cambio fundamental na integración sudamericana ocorre en 1990 co asinamento, por parte do presidente Carlos Menem da República Arxentina, e o presidente Fernando Collor de Melo da República Federativa do Brasil, do **Acta de Bos Aires**, na cal déixanse de lado os criterios de flexibilidade e gradualidade que guiaron o proceso durante a década anterior e avánzase na creación do Mercado Común entre Arxentina e Brasil, poñendo “*especial énfase na coordinación de políticas macroeconómicas e nas rebaixas arancelarias xeralizadas, lineais e automáticas,*

(5) Op.Cit., punto 2.

(6) Tratado de Integración, Cooperación e Desenvolvemento entre a República Arxentina e a República Federativa do Brasil, artigo 1.

(7) Op.Cit., artigo 2.

como metodoloxías primordiais para a conformación do Mercado Común<sup>(8)</sup>. Para cumprir tal obxectivo, se estipulaba “un Grupo de Traballo Binacional, creado a tales efectos<sup>(9)</sup>”.

A partir desta Acta serán os liñamentos neoliberais os que guiarán a integración, poñendo maior atención nos aspectos concernentes ao mercado e a economía, e deixando de lado o resto dos temas de interese, xa sexan de carácter institucional como así tamén o referente aos restantes ámbitos da integración que se estipularan no Acta de Bos Aires de xullo de 1986.

Neste sentido, son claros os obxectivos perseguidos cando só se establece un mínimo esquema institucional que guíe o proceso de integración. Segundo o estipulado no Anexo II do Acta, “o Grupo de Traballo Binacional para a conformación do Mercado Común entre a República Arxentina e a República Federativa do Brasil, en adiante denominado Grupo Mercado Común, terá como función elaborar e propoñer a ambos gobernos tódalas medidas sucesivas que permitan dar cumprimento aos obxectivos e prazos adoptados polos presidentes de ambos países<sup>(10)</sup> e “estará subordinado á Comisión de Execución do Tratado de Integración, Cooperación e Desenvolvemento do 29 de novembro de 1988<sup>(11)</sup>”.

Polo tanto, neste Acta desaparece a Comisión Parlamentaria de Integración prevista no artigo 6 do Tratado de Integración, Cooperación e Desenvolvemento entre a República Arxentina e a República Federativa do Brasil, co que as decisións se adoptarían, a partir de entón, polos ámbitos governamentais de eminente aspecto económico, tales como a Subsecretaría de Industria e Comercio e a Subsecretaría de Economía do Ministerio de Economía, o Banco Central da República Arxentina, ocupándose o Ministerio de Relacións Exteriores e Culto dunha coordinación xeral.

Este mesmo criterio consolidouse co asinamento, en marzo de 1991, do **Tratado de Asunción** que instituíu o Mercado Común do Sur (Mercosur). Este Tratado, asinado por Arxentina e Brasil, no que viñan traballando dende 1985, así como tamén pola República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, especifica que o obxectivo da creación do Mercosur é conformar un Mercado Común entre os países sinatarios do acordo, que “*debe ser alcanzado mediante o máis eficaz aproveitamento dos recursos dispoñibles, a preservación do medio ambiente, o melloramento das interconexións físicas, a coordinación das políticas macroeconómicas e a complementación dos diferentes sectores da economía, con base nos principios de gradualidade, flexibilidade e equilibrio*”.

Sen embargo, os obxectivos estipulados se circunscriben ao actuar das empresas e non dos habitantes dos Estados parte, baixo o criterio da “teoría do derrame”, segundo a cal se un sector económico obtén melloras e ganancias, tarde ou cedo esa situación se expandiría cara o resto da sociedade.

(8) Acta de Bos Aires, punto 2.

(9) Idem anterior.

(10) Acta de Bos Aires, Anexo II, punto 1.

(11) Op.Cit., punto 2.

Así mesmo, no momento de establecer a estrutura orgánica do Mercosur se determina que “*a Administración e execución do presente Tratado e dos acordos específicos e decisións que se adopten no marco xurídico que o mesmo establece durante o período de transición, estará a cargo dos seguintes órganos: a) Consello do Mercado Común; b) Grupo Mercado Común*”<sup>(12)</sup>, deixando de lado, una vez máis e tal como acontecera co asinamento da Acta de Bos Aires do 6 de xullo de 1990, a representación dos cidadáns a través da presenza dos “representantes populares” entre as institucións do proceso de integración.

Sen embargo, esta realidade modificouse co asinamento do **Protocolo de Ouro Preto** en decembro de 1994. A través deste Protocolo alterouse a estrutura orgánica do Mercosur, aínda que se manteñen estables e vixentes os obxectivos económicos que perseguía, así como tamén o criterio filosófico economicista que guiaba o seu actuar.

Esta modificación determinou que “*a estrutura institucional do Mercosur contará cos seguintes órganos: I. O Consello do Mercado Común (CMC); II. O Grupo Mercado Común (GMC); III. A Comisión de Comercio do Mercosur (CCM); IV. A Comisión Parlamentaria Conxunta (CPC); V. O Foro Consultivo Económico-Social (FCES); VI. A Secretaría Administrativa do Mercosur (SAM). Parágrafo único: Poderán ser creados, nos termos do presente Protocolo, os órganos auxiliares que fosen necesarios para a consecución dos obxectivos do proceso de integración*”<sup>(13)</sup>.

Este cambio parecía ser un avance na democratización da toma de decisións do proceso de integración, así como tamén nos seus obxectivos, posto que incorporaba actores ata agora ausentes, tales como os parlamentarios e os membros da sociedade civil que, nucleados en organizacións de interese común, poderían participar no Foro Consultivo. Así mesmo, deixábase aberta a posibilidade da adecuación da estrutura sen ser necesario un difícil proceso de negociación e asinamento dun novo Protocolo. Sen embargo, pechábanse estas posibilidades no artigo seguinte, no que vense a soste que “*son órganos con capacidade decisoria, de natureza intergubernamental: o Consello do Mercado Común, o Grupo Mercado Común e a Comisión de Comercio do Mercosur*”<sup>(14)</sup>. Quedaba claro que o resto dos órganos serían de mero carácter consultivo sen ningunha posibilidade efectiva de influencia no devir do proceso de integración.

Do mesmo xeito, se ben se soste que “*poderán ser creados, nos termos do presente Protocolo, os órganos auxiliares que fosen necesarios para a consecución dos obxectivos do proceso de integración*”, estes novos órganos non poderían ser parte dos grupos decisorios posto que, para poder formar parte deles, sería necesaria a reforma do Protocolo ou o asinamento dun novo instrumento legal que substituíra o Protocolo de Ouro Preto.

---

(12) Tratado de Asunción, artigo 9.

(13) Protocolo de Ouro Preto, artigo 1.

(14) Op.Cit., artigo 2.

Mentres o proceso de integración económica comezado a mediados dos anos oitenta entre Brasil e Arxentina estivo fortemente influído polo paradigma cepalino de desenvolvemento, na década dos noventa, o afondamento das reformas comerciais liberalizadoras en ámbolos Estados e o cambio na metodoloxía da integración –coa adopción dun mecanismo lineal, automático e universal de desgravación arancelaria– suxiren un desprazamento do eido do proceso de integración e o xurdimento dun novo paradigma, que se pretende compatible co redireccionamiento das políticas internas de Arxentina e Brasil, “núcleo duro da integración”, e coas tendencias internacionais na condución das políticas comerciais e de integración económica.

É interesante observar que, como sinala Fernanda Vianna Mello, “*o acordo bilateral Arxentina-Brasil atendía fundamentalmente a un tipo de desenvolvemento no que a idea de preferencias comerciais e de promoción de complementariedades intrasectoriais confundíase coa propia idea da integración*”. Este modelo, con todo, non se reproduciu no Mercosur, cunhas políticas económicas que cambiaron e se orientaron, primordialmente, cara unha mellor adecuación das esixencias da competitividade impostas polos procesos de liberalización dos mercados e da súa integración global<sup>(15)</sup>.

Queda claro, entón, que o Mercosur identificouse moito máis cos fundamentos do Acta de Bos Aires de 1990 que con aqueles reflectidos nos acordos alcanzados durante a década dos 80, entre Arxentina e Brasil, e que se lle deu maior prioridade ao obxectivo estritamente económico e comercial por riba do obxectivo máis xeral dos acordos anteriores e elixiuse unha metodoloxía xeralizada, lineal e automática por riba da flexibilidade e o gradualismo.

### **A necesidade dunha integración máis ampla**

Sen embargo, hoxe en día, tralo derrube da teoría economicista que guiara o actuar da maior parte dos dirixentes sudamericanos con responsabilidades de goberno durante a década dos 90, volve poñerse sobre o tapete a necesidade de discutir a importancia do proceso de integración e a súa forma de construción e obxectivos, de tal xeito que se poida retomar un concepto de integración máis amplo.

É imprescindible que se asine un novo Tratado de Integración, que recoñeza a integración dos pobos e non só dos factores produtivos, que inclúa unha organicidade tal que garanta a representación de tódolos actores involucrados no proceso.

Para que isto se poida levar adiante é mester que as institucións que “gobernen” o proceso de integración sexan de carácter supranacional e velen polo cumprimento do obxectivo central que debe ter calquera proceso de integración, que é o melloramento das condicións de vida dos habitantes dos países que forman parte dese proceso, posto que se só son de carácter intergubernamental e se encargan de coordi-

(15) IBÁÑEZ, J.: *El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa*, <http://www.reei.org/>.

nar o actuar dos Estados parte do proceso de integración, non se pode constituír unha verdadeira Comunidade. Para poder lograr isto é necesaria a existencia dunha verdadeira estrutura organizativa comunitaria e, por ende, supranacional.

Coa chegada ao goberno do presidente Lula en Brasil e do presidente Kirchner na Arxentina, semellan abrirse novos horizontes na integración sudamericana e, proba disto, son os acontecementos do derradeiro ano, sendo os máis importantes a incorporación de representantes arxentinos na delegación brasileira no Consello de Seguridade da ONU, o afondamento do organigrama institucional do Mercosur, a incorporación de Perú como membro asociado do proceso de integración e, fundamentalmente, a reactivación do eixe Bos Aires-Brasilia como “mascarón de proa” do Mercosur.

É claro que a sintonía existente entre os primeiros mandatarios deu o impulso imprescindible para que o Mercosur avance a paso firme cara o seu afondamento e a súa ampliación. Así o demostra o asinamento do **Consenso de Bos Aires**, que algúns definiron como resposta ao “Consenso de Washington”, e que especifica claramente os intereses de ambos países, resaltando entre os máis importantes a integración rexional.

Hoxe, Arxentina e Brasil posúen o 70% do PIB e o 60% da poboación de América do Sur, é dicir, constitúen un factor determinante á hora de construír a integración sudamericana, polo que resulta fundamental unha minimización dos receos construídos a través dos anos, ademais de poñelo necesario énfase na cooperación conxunta e rexional.

### **Cara a unha Comunidade Sudamericana de Nacións?**

---

A esta situación bilateral se engade unha realidade continental moi promisoría. A chegada ao goberno uruguaio de Tabaré Vázquez, a través da plataforma política Encuentro Progresista –Frente Amplio– Nueva Mayoría, así como tamén o goberno socialista do presidente Ricardo Lagos en Chile e a revolución bolivariana de Hugo Chávez en Venezuela, tiñen ao Sur americano dunha cor similar.

Se ben hai notorias diferenzas entre os mandatarios mencionados, non é menos certo que comparten algúns criterios básicos, e cren nunha integración diferente, real e concreta. Os acordos estratéxicos alcanzados entre Venezuela e Brasil, ao igual que o acordo enerxético entre Arxentina e Venezuela, oriéntanse neste sentido.

Neste apartado, resulta imperativo avanzar na propia estrutura de integración sudamericana e que o Mercosur se dote de maiores e mellores instrumentos que o axuden a dar resposta aos desafíos do momento, diferentes aos adoptados na década dos 90.

En consecuencia, é necesaria a apertura dunha discusión doutro tipo de integración, unha integración **máis democrática** e, para alcanzalo, é fundamental a instauración dun Parlamento sudamericano; **máis xusta**, para o cal é imprescindible que

se cre un Tribunal con xurisdición para poder garantir a aplicación do estipulado polas institucións do proceso de integración; **máis solidaria**, e para tal fin faise primordial o establecemento de fondos económicos que aminoren as desigualdades entre os diversos países interesados en formar parte desta nova integración sudamericana, así como tamén das desigualdades que existen no seo de cada país.

Un paso adiante logrouse en Cusco, Perú, co lanzamento da Comunidade Sudamericana de Nacións. Sen embargo, iso foi tan só o primeiro paso que debe dar América do Sur en conxunto para a construción dun bloque homoxéneo e con voz propia.

Resta moito aínda por facer. Nesta tarefa non pode haber excluídos, porque é necesario que todos e cada un dos sudamericanos entendamos que xa quedou atrás aquel xogo de “suma cero” que caracterizou a política sudamericana durante cen anos, a través do cal se premiaba a ganancia dun dos países da rexión coa perda do propio país. Fronte a isto é imprescindible fomentar unha lóxica de “suma positiva”, a través da cal, cando un país gaña, gaña a rexión en conxunto e que, a longo prazo, somos todos os que gañamos. Só así poderemos construír un futuro mellor para tódolos habitantes de Sudamérica.

---

*Eduardo Rivas é licenciado en Ciencias Políticas pola Universidade de  
Bos Aires.*