

ARTÍCULOS Y NOTAS DE PRENSA

[2014](#) | [2013](#) | [2012](#) | [2011](#) | [2010](#) | [2009](#) | [2008](#) | [2007](#) | [2006](#) | [Todos los años](#) | [2005](#) | [2004](#) | [2003](#) | [2002](#) | [2001](#) | [2000](#) | [1999](#) | [1998](#) | [1997](#) | [1996](#) | [1995](#) | [1994](#) | [1993](#) | [1992](#) | [1991](#) | [1990 a 1968](#)

Anuário Brasil Europa - União Européia 2005 | Fundação Konrad Adenauer
Tem futuro a associação de MERCOSUL e União Européia?

1.DUAS CONSTRUÇÕES REGIONAIS DIFERENTES [1]

Pontos de partida, condições, caminhos, metodologias, graus de avanços e experiências diferentes: os processos de integração da União Européia e do MERCOSUL apresentam contrastes notórios. Eles são importantes para compreender o processo de negociação orientado para estabelecer uma associação bi-regional de caráter estratégico, iniciado formalmente em 1999, mas cujos antecedentes remontam a abril de 1991, quando semanas depois de firmado o Tratado de Assunção, os chanceleres dos quatro sócios do MERCOSUL apresentaram em Bruxelas o projeto de integração recém-criado. Mas também o são para compreender o desenvolvimento posterior das negociações em torno do projeto de associação estratégica que se decidiu estabelecer entre ambas as regiões.

Com efeito, a União Européia e o MERCOSUL iniciam seu caminho de integração em momentos históricos diferentes. No caso europeu, poucos anos depois de uma guerra mundial e no início da Guerra Fria; no caso sul-americano, nos estertores da Guerra Fria e no começo do mais recente período de globalização econômica. São ambos, além disso, contextos históricos que mudaram muito.

Do mesmo modo, o grau de desenvolvimento econômico difere substancialmente entre as duas regiões. Segundo dados de 2004, o PIB da União Européia era de 8.181 bilhões de dólares; o do MERCOSUL alcançava somente 816 bilhões. A renda per capita era, no primeiro caso, de US\$ 21.643, enquanto se estimava que no caso do MERCOSUL era de apenas US\$ 3.700.

Também é distinta a relevância no comércio mundial de bens. A União Européia representa aproximadamente 20% do comércio mundial de bens, o MERCOSUL, 2%. Se considerarmos o comércio de serviços e os fluxos de investimentos diretos, as diferenças são ainda mais expressivas.

A importância relativa do comércio bi-regional para o MERCOSUL e para a União Européia apresenta contrastes marcados. Para o MERCOSUL, o comércio exterior com a União Européia representa aproximadamente 25% das exportações e 33% das importações. Para a União Européia, ao contrário, tal porcentagem é somente de cerca de 3% (levandose em conta que o comércio intracomunitário representa aproximadamente 60% do total). A União Européia é o segundo sócio comercial do MERCOSUL. Este, por sua vez, é, o nono sócio comercial da União Européia.

Concretamente, a União Européia tem uma clara dimensão econômica maior e um maior grau de desenvolvimento relativo do que o MERCOSUL.

Integramna nações de diferentes tamanhos e graus de desenvolvimento. Tem um núcleo duro de países altamente industrializados. O MERCOSUL, por sua vez, também tem marcadas assimetrias de tamanhos e graus de desenvolvimento entre seus sócios. Tem um núcleo duro de dois países que, em uma perspectiva internacional, podem ser considerados de industrialização intermediária. Mas inclusive entre eles existem diferenças significativas de dimensão econômica e importância comercial relativa. Como observamos, o bloco sulamericano é muito menos relevante para a economia europeia do que a União Europeia para suas economias, medida tal relevância pelos fluxos recíprocos de comércio e investimento e por seu peso relativo no total de suas transações econômicas externas.

Os caminhos escolhidos para as respectivas construções regionais e as metodologias empregadas para percorrê-los também diferem. Dois exemplos o ilustram, em relação às regras de jogo e aos processos de produção e aplicação de normas comuns.

O primeiro é que o Tratado de Roma, que criou em 1957 a Comunidade Econômica Europeia, teve 248 artigos, enquanto que o Tratado de Assunção, que criou o MERCOSUL em 1991, tem apenas 28 artigos. Isso é somente um reflexo da existência de sistemas jurídicos próprios de cada região, que têm distintos graus de complexidade e de evolução. No caso europeu, por exemplo, os países que se incorporaram como novos membros em 10 de maio 2004 tiveram de adotar um "ativo comunitário" refletido em aproximadamente 80 mil páginas de normas e regulamentações.

O segundo exemplo é que no caso europeu, desde o começo se estabeleceram dois órgãos principais integrados por funcionários que não respondem a instruções de seus respectivos governos: a Comissão e a Corte de Justiça. Eles trazem uma visão comum independente na formulação de decisões comunitárias e asseguram a primazia do direito no desenvolvimento do processo de integração. Além disso, permitem proteger os interesses dos sócios de menor dimensão econômica relativa.

Ao contrário, no MERCOSUL, os dois principais órgãos - o Conselho do MERCOSUL e o Grupo Mercado Comum - foram desde o começo de composição intergovernamental, isto é, órgãos comuns, mas integrados exclusivamente por representantes de cada governo. Não se previu nenhum órgão integrado por funcionários independentes dos governos. A Secretaria Administrativa teve uma função muito limitada ao plano administrativo. Criou-se depois, pelo Protocolo de Brasília, em 1992, um mecanismo de solução de controvérsias através de tribunais arbitrais ad hoc.

Só mais recentemente o MERCOSUL experimentou uma evolução institucional significativa, mas que ainda não está consolidada. Reflete-se na nomeação de um presidente do Comitê de Representantes Permanentes e de um secretário com funções técnicas, ambos independentes de seus respectivos governos. E se reflete também na implementação do Protocolo de Olivos que estabelece, entre outras inovações, um mecanismo arbitral permanente, e, mais recentemente, na assinatura do protocolo que cria o Parlamento do MERCOSUL, que deve ser ainda ratificado pelos respectivos parlamentos nacionais. Podem ser considerados embriões valiosos para uma evolução institucional futura mais acentuada que permita construir um

espaço crescente para opiniões independentes dos respectivos governos na formação e aplicação das regras de jogo do MERCOSUL, e para uma maior participação cidadã no processo de integração.

Os graus de avanço alcançados no processo de integração também apresentam contrastes fortes entre uma e outra região.

No caso europeu, afora algumas notórias imperfeições - por exemplo, em matéria de serviços e no setor energético - o mercado único é uma realidade cotidiana para empresas, consumidores e trabalhadores. Não é apenas consequência dos símbolos que refletem na vida cotidiana a existência da dimensão europeia nas respectivas dimensões nacionais e subnacionais, como por exemplo, a bandeira, o passaporte e as trilhas nas repartições de migrações dos aeroportos internacionais.

Além disso, os fluxos de comércio e investimento entre os países membros ocupam um lugar muito significativo na atividade econômica da região. As normas comunitárias regulam um espectro amplo da vida econômica e social dos europeus. Já se chegou à etapa de uma união econômica e monetária. O euro é a moeda comum, uma das mais notórias evidências que a maioria dos cidadãos europeus têm todos os dias de seu pertencimento a uma mesma comunidade. Para eles, a Europa é uma realidade palpável e positiva. O imaginário coletivo a associa à lógica da integração e não à da fragmentação e, eventualmente, do combate, como ocorreu durante séculos, antes de 1950.

No caso do MERCOSUL, o comércio e os investimentos recíprocos ainda são relativamente marginais em relação ao total global, especialmente para as duas principais economias da área. Há, no entanto, exceções significativas ao princípio do livre comércio irrestrito, principal compromisso formal assumido quando foi assinado o Tratado de Assunção. Não se completou ainda o estabelecimento da união alfandegária. O código aduaneiro comum não está vigente. Alguns dos supostos básicos do pacto constitutivo original ainda não puderam se desenvolver, tais como o da livre circulação de serviços, a coordenação macroeconômica e a integração setorial. Os governos se comprometeram a completar a união alfandegária em 2006. Na Cúpula do MERCOSUL de Montevidéu, em dezembro 2005, deram passos no sentido de concretizar tal objetivo.

Depois da experiência acumulada no caminho percorrido até o presente, os cidadãos de uma e de outra região têm vivências e percepções diferentes.

No caso europeu, se sabe que o caminho para frente apresenta ainda muitas dificuldades e, inclusive, incertezas. A última ampliação da União Europeia (1 de maio 2004), apresenta ainda enormes desafios de governabilidade do processo de integração. Tem-se consciência de que o número de países-membros e a disparidade em graus de desenvolvimento e níveis de renda complicarão a tarefa futura.

Mas a percepção continua sendo a de uma experiência bem sucedida de ganhos mútuos e com um alto grau de irreversibilidade. A sociedade civil e as empresas valorizam o que foi conquistado e continuam até agora

imaginando um futuro que passa necessariamente pela idéia de uma Europa integrada.

O tecido de "solidariedades de fato", que Jean Monnet visualizou em sua proposta de 1950, é hoje sumamente denso. É a principal rede de sustentação e legitimidade social do projeto de integração. Os progressos na construção europeia, tal como a incorporação dos dez novos membros da Europa Central e Oriental, foi objeto em seu momento de autênticos festejos populares. Não obstante, em 2005, o rechaço dos cidadãos da França e da Holanda ao projeto de Constituição Europeia pôs em evidência um problema de legitimidade social que ainda precisa ser resolvido.

No caso do MERCOSUL, também se percebem as dificuldades e desafios de sua construção futura. Mas o projeto comum continua ainda longe da vida diária dos cidadãos de seus países-membros. O quão irreversível é o processo de integração, isso ainda é objeto de debates internos. Por momentos, reaparecem dúvidas existenciais sobre o sentido e o alcance do processo de integração. Não há certeza sobre os ganhos mútuos e menos ainda que o processo esteja próximo de um ponto sem retorno.

O positivo é que, em geral, se valoriza a idéia estratégica encarnada no MERCOSUL. Ao menos a vontade política de avançar parece firme. Ela foi reiterada com freqüência no mais alto nível político. Mas muitas vezes surgem dúvidas sobre se o caminho para um mercado comum poderá ser percorrido em plenitude. A rede de interesses comuns e de interações sociais entre os sócios é ainda débil. Os interesses setoriais contraditórios nem sempre têm uma base institucional sólida para conseguir sua articulação.

O MERCOSUL continua sendo percebido como parte do horizonte futuro da região. Mas há dúvidas sobre os alcances que poderá ter e sobre os tempos requeridos para alcançar seu pleno funcionamento. No imaginário coletivo, o MERCOSUL é ainda difuso e débil. Mas ainda assim é valorizado, sobretudo pela mudança qualitativa ocorrida nos últimos vinte anos nas relações políticas e econômicas entre os países da região e também com os países associados.

Não obstante, são crescentes os sinais de insatisfação com os resultados obtidos e com a orientação do processo de integração. Eles se manifestam nos quatro sócios. Ocasionalmente, com certa virulência. Mas são especialmente fortes nos de economia menores ou relativamente menos desenvolvidas, isto é, Paraguai e Uruguai.

A incorporação da Venezuela como membro pleno do MERCOSUL requer, para sua concretização final, passos que o país caribenho deverá dar no futuro. É um processo que pode demandar um certo tempo para completarse, difícil ainda de estimar com precisão.

2. DUAS CONSTRUÇÕES REGIONAIS COM ELEMENTOS COMUNS

Apesar das diferenças significativas existentes, é fundamental destacar que, tanto no MERCOSUL como na União Europeia, se perseguem objetivos estratégicos similares: construir gradualmente espaços regionais permanentes de paz, democracia e liberdade, a fim de alcançar níveis

elevados de bem-estar social e de desenvolvimento econômico que permitam uma inserção melhor das nações participantes no sistema internacional.

O MERCOSUL e a União Européia pertencem a um mesmo tipo de fenômeno internacional, de desenvolvimento muito recente e inédito em termos históricos. Trata-se do fenômeno das alianças voluntárias entre nações soberanas e sociedades abertas, que decidem livremente compartilhar espaços econômicos com regras e instituições comuns, com a finalidade de alcançar o pleno desenvolvimento de seu potencial econômico e social, e competir e negociar melhor em um mundo globalizado.

Em ambos os casos, aceita-se a idéia de que se trata de construções graduais nutridas de passos incrementais, baseados na preservação da reciprocidade de interesses entre os países participantes. A metodologia implícita nos pais fundadores da integração européia está também presente nos momentos de fundação do MERCOSUL, em 1990, cuja origem remonta ao Programa de Integração e Cooperação entre Argentina e Brasil, lançado em 1986. [2] Mais que um produto final, a ação conjunta está orientada por objetivos estratégicos de longo prazo, que implicam que as relações entre as nações que compartilham um espaço geográfico estejam orientadas pela lógica da integração e não pela da fragmentação.

E se sabe que o caminho para tais construções não é linear. Ao contrário, tem a característica de ser uma espécie de corrida de obstáculos, em que o fundamental é a vontade política de preservar a direção estratégica e a habilidade para adaptar metas e ritmos de avanços às realidades cambiantes originadas no ambiente internacional, na vida interna de cada sócio e nos próprios efeitos produzidos pelo processo de integração. Em ambos os casos, se reconhece que percorrer o caminho da integração exige uma razoável flexibilidade para assegurar sua governabilidade.

O problema que se detecta no caso concreto do MERCOSUL é o de como conciliar tal flexibilidade com o grau de previsibilidade que aqueles que tomam decisões de investimento ou que negociam com a região exigem para assegurar seus respectivos interesses. Isso significa incorporar pautas de flexibilidade às próprias regras do jogo do processo de integração. A União Européia teve êxito nesse plano e sua experiência é um ponto de referência válido, mas não necessariamente um modelo a seguir. A chave para a construção de regiões organizadas é que cada uma encontre o modelo adaptado a suas circunstâncias particulares.

É muito importante destacar que tanto o MERCOSUL como a União Européia tiveram sucesso no desenvolvimento de uma área de paz entre seus membros. Os conflitos de interesses subsistem e, muitas vezes, se manifestam claramente, como é natural entre nações diferentes em suas dimensões econômicas e em seus graus de desenvolvimento, mas que compartilham um mesmo espaço geográfico e têm uma significativa interdependência política e econômica. Mas em ambos os casos, aceitou-se a idéia de resolvê-los dentro de marcos institucionais e com regras comuns, embora, na prática, isso pareça, em certos momentos, inalcançável. O conseqüente efeito de disciplina coletiva - com seu impacto no efeito de disciplina interna em cada país-membro - é um dos principais ativos de um

processo de integração profunda. É hoje mais forte no caso europeu que no do MERCOSUL.

O princípio democrático é, nas duas regiões, uma condição ineludível para participar no desenvolvimento dos respectivos processos de integração. Por isso, a idéia de participação cidadã e das sociedades civis é aceita e valorizada como elemento fundamental para a sustentação e a legitimidade social do respectivo empreendimento comum. Como se verá depois, a qualidade e a intensidade de tal participação são fatores essenciais para o êxito da governabilidade de um processo de integração regional.

Em ambos os casos, a identidade regional não é concebida como substituta das respectivas identidades nacionais. Ao contrário, se supõe que o processo de integração contribui para afirmar o próprio no âmbito do comum. As idéias de nação e de região se sustentam e potencializam reciprocamente. Uma não substitui a outra.

Os dois processos, da União Européia e do MERCOSUL, são multidimensionais, com profundas implicações políticas, sociais, culturais e econômicas. Não se trata somente de obter mais comércio e investimentos entre os sócios. Isso é certamente relevante e condição necessária, mas não suficiente.

Tratase, sobretudo, de compartilhar, de forma sistemática e institucionalizada, recursos, mercados e esforços sociais, para alcançar objetivos comuns valorizados pelas respectivas sociedades e que transcendem o plano econômico e comercial. Por isso, são processos de integração profunda que aspiram a sua permanência e irreversibilidade. Não são alianças conjunturais: têm raízes na história e projeção para o futuro. Daí sua força como idéia estratégica.

E em ambos os casos, a construção regional supõe uma inserção ativa de cada sócio e do conjunto no cenário global. A região não esgota a realidade internacional de seus componentes. Ao contrário, a idéia é que a região potencialize as possibilidades de cada país-membro e do conjunto de competir e negociar melhor no mundo. Não são alianças exclusivas, nem excludentes, [3] mas alianças privilegiadas que exigem de seus sócios lealdades e disciplinas comuns. Por isso, são sustentadas e orientadas por regras comuns, livremente aceitas pela vontade soberana de cada país-membro, expressada, por sua vez, no marco das respectivas legitimidades democráticas.

De uma forma ou outra, o que se aspira é construir um ambiente favorável a todos os cidadãos, em termos da vigência de valores democráticos, de liberdade, de justiça e de prosperidade econômica e social. De forma explícita, os cidadãos e seu futuro individual e coletivo são o eixo central das respectivas construções regionais. Decorre disso a validade da expressão de que o que se integram são nações e povos, e não apenas Estados. É um conceito que tinham muito claro os pais fundadores da integração européia, tais como Jean Monnet, Robert Schuman e Konrad Adenauer. É um conceito, em geral, aceito no caso do MERCOSUL, ao menos pelos que transcendem a dimensão estritamente comercial e econômica do processo de integração.

3. DUAS REGIÕES COM DENSIDADE DE INTERESSES COMUNS

Entre os países do MERCOSUL e da União Européia existe uma forte densidade de interesses comuns, nutridos em profundos laços culturais, humanos e históricos. São muitos séculos de vasos comunicantes em seus respectivos desenvolvimentos políticos e econômicos. As duas regiões tiveram uma longa história compartilhada, no plano do comércio, dos investimentos, das correntes migratórias, dos fluxos tecnológicos e das idéias.

No imaginário coletivo dos povos do MERCOSUL, a Europa é parte central de seu passado, de seu presente e, inclusive, de seu futuro. Ocupa um lugar diferente, mas igualmente significativo, do próprio âmbito latino-americano e hemisférico.

Mas também é significativo para muitos países europeus, com fortes interesses econômicos na região do MERCOSUL e com múltiplos vínculos humanos e culturais. Centenas de empresas européias operam, em muitos casos há várias décadas, em países do MERCOSUL. Milhões de cidadãos de países do MERCOSUL têm suas raízes familiares em países europeus. A rede de laços familiares é densa e muitos são cidadãos com dupla nacionalidade e votam em algumas eleições nacionais européias. Esse vínculo aumentou recentemente com a presença de milhares de cidadãos dos países do MERCOSUL provenientes dos países da Europa Central e Oriental.

Além disso, a União Européia e o MERCOSUL compartilham o interesse em fortalecer um sistema multilateral global, regido por normas e instituições comuns, tanto no âmbito das Nações Unidas como no mais recente da Organização Mundial do Comércio. Ambas as regiões rejeitam a idéia de um mundo unipolar ou de um mundo anárquico dominado pela violência e a irracionalidade. Compartilham interesses e visões no plano da segurança internacional e em relação aos novos desafios que se manifestaram com crueza em anos recentes, tais como os do narcotráfico, do crime organizado e do terrorismo.

Em ambos os casos, valoriza-se a idéia da construção de um mundo pluralista e multicultural, em que predominem a razão e a moderação, e no qual os conflitos entre nações sejam resolvidos com o domínio de regras e por métodos pacíficos.

As regiões consolidadas e organizadas em torno de princípios democráticos, abertas ao mundo em todos os planos e não somente no comercial, são consideradas pelo MERCOSUL e pela União Européia blocos positivos e necessários para a construção do sistema comercial global. Elas são vistas como conciliáveis com os princípios e regras multilaterais, encarnados hoje na Organização Mundial do Comércio.

Por isso, as duas regiões valorizam a idéia de consolidar a Organização Mundial do Comércio, apesar da clara diferença de seus interesses nas atuais negociações no marco da Rodada de Doha, especialmente no campo do comércio agrícola, como um instrumento para a liberação dos fluxos de comércio e investimentos, para a geração de regras e disciplinas coletivas com legitimidade social e para contribuir com eficácia para o

desenvolvimento econômico de todos os países-membros, em um mundo marcado por profundos desequilíbrios sociais que põem em risco sua coesão para o futuro.

4. A IDÉIA DE UMA ASSOCIAÇÃO ESTRATÉGICA SI-REGIONAL

Como observamos mais acima, desde seu momento de fundação, o MERCOSUL estabeleceu como objetivo o desenvolvimento de uma relação especial com a então Comunidade Européia. Tal objetivo de interesse comum se plasmou em 1995 no Tratado Marco de Associação Bi-regional, firmado em Madri.

As negociações do acordo bi-regional foram iniciadas após a primeira Cúpula entre chefes de Estado e de Governo da União Européia e da América Latina e do Caribe (UE/ALC), realizada em junho 1999, no Rio de Janeiro. Desenvolveram-se no âmbito dos mecanismos estabelecidos a respeito, entre os quais se destacam o Comitê de Negociações Bi-regionais. Na segunda Cúpula União Européia-América Latina e o Caribe, realizada em maio 2002, em Madri, a idéia ganhou um forte impulso político. Na reunião ministerial bi-regional de novembro 2003, estabeleceu-se um "plano de vôo" que deveria ter conduzido à assinatura do acordo em outubro 2004. [4]

O acordo bi-regional entre o MERCOSUL e a União Européia deverá assentarse sobre três pilares fundamentais: o político, o da cooperação econômica e o do livre comércio. Nas negociações já desenvolvidas, houve avanços substantivos. Não obstante, até o primeiro trimestre de 2006 ainda não pôde chegar a um acordo, especialmente em relação ao componente livre comércio.

No plano das negociações comerciais, concordou-se que questões relevantes como a dos subsídios às exportações agrícolas e os apoios domésticos à produção agrícola deverão ser resolvidos no âmbito mais amplo da Organização Mundial do Comércio.

O que se procura é um acordo preferencial amplo, que contenha compromissos de liberação comercial mais profundos que os assumidos pelas duas partes no âmbito do sistema comercial multilateral global. Mas ao mesmo tempo, buscase um acordo preferencial que seja plenamente compatível com os compromissos assumidos na Organização Mundial do Comércio e, em especial, no GATT-1994 e no Acordo Geral sobre Serviços (GATS).

Uma das principais dificuldades que foi preciso enfrentar nas negociações mais recentes é precisamente o fato de que as negociações que es-ão sendo realizadas no âmbito global têm ainda, no primeiro trimestre de 2006, um futuro incerto. Isso gerou a necessidade de alcançar compromissos comerciais que contemplem os interesses de ambas as partes, que sejam consistentes com as regras da Organização Mundial do Comércio, e que possam depois evoluir à luz dos resultados que sejam finalmente obtidos nas negociações globais iniciadas na reunião ministerial de Doha, em 2002.

O que está claro é que a associação estratégica bi-regional não se esgota no plano da integração comercial; ao contrário, persegue finalidades mais amplas.

Pelo lado da União Européia, aspira-se dar uma contribuição eficaz à consolidação de um MERCOSUL efetivo e profundo. Outro objetivo prioritário é melhorar substancialmente o acesso de bens, serviços e investimentos de origem européia nos mercados do MERCOSUL, incluindo as compras governamentais. Pretende-se também ter regras de jogo efetivas e de qualidade.

Pelo lado do MERCOSUL, aspira-se gerar um espaço bi-regional, não apenas favorável à consolidação do processo de integração. Ele é visto como um elemento fundamental para o desenvolvimento de cada uma das economias nacionais, e como uma plataforma que permita potencializar os próprios esforços de transformação produtiva e de inserção competitiva na economia global. O acesso efetivo e amplo ao mercado europeu, em particular para os produtos nos quais o MERCOSUL apresenta claras vantagens competitivas, é também um objetivo prioritário. Nessa perspectiva, ocupa um lugar central conseguir um acesso preferencial e efetivo ao mercado europeu de produtos elaborados e diferenciados originários do MERCOSUL.

A associação estratégica bi-regional é uma proposta inédita, ambiciosa e complexa.

É inédita por ser a primeira experiência de um pacto de cooperação e integração entre duas regiões organizadas e em plena evolução para metas próprias mais avançadas. Será o espaço de livre comércio bi-regional mais amplo do mundo.

É uma proposta ambiciosa, pois aspira ser um modelo no sistema contemporâneo de relações internacionais, pelo qual duas regiões organizadas e com diferentes graus de desenvolvimento decidem trabalhar juntas para incrementar suas relações recíprocas e para contribuir para o fortalecimento do sistema internacional global. Nesse sentido, a associação estratégica bi-regional pode abrir novos rumos nas relações entre países do Norte e do Sul.

E é uma proposta complexa precisamente por se tratar da associação entre duas regiões organizadas, com diferenças em sua evolução, como processos de integração e marcadas disparidades em seus respectivos graus de desenvolvimento econômico, especialmente no plano industrial e tecnológico e de seus mercados. Daí o interesse do MERCOSUL em obter um acordo que seja ao mesmo tempo equilibrado e efetivo, que contemple as notórias diferenças existentes no plano econômico entre as duas regiões.

5. A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA CONSTRUÇÃO DE UMA ASSOCIAÇÃO ESTRATÉGICA BI-REGIONAL

Pela natureza própria de ambos os processos de integração, uma associação estratégica bi-regional entre a União Européia e o MERCOSUL, precisa arraigar-se na legitimidade social de suas respectivas cidadanias. Conseguir-lo será parte essencial de uma tarefa de longo prazo.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que a construção efetiva de uma aliança estratégica bi-regional sólida e equilibrada exigirá tempo. A conclusão e assinatura do acordo de associação e, depois, sua entrada em vigência após as aprovações dos respectivos parlamentos e sua devida ratificação serão somente o início de um longo processo. Muito provavelmente, o próprio acordo conterá cláusulas que facilitem sua evolução posterior.

Uma primeira instância para firmar o acordo que se obtenha nas respectivas opiniões públicas será precisamente sua aprovação parlamentar. Na medida em que seja resultado de um debate fundado e transparente, que se projete para toda a cidadania, o acordo começará sua vigência com pleno conhecimento por parte da sociedade civil, sobre seus alcances e seus potenciais. É um debate que se deve dar simultaneamente -além do âmbito parlamentar - nos meios de comunicação, na esfera acadêmica e nas instituições representativas da sociedade civil, entre outras, as empresariais e sindicais.

Depois, será necessário que, como resultado do próprio acordo bi-regional, as instituições representativas da sociedade civil possam ter uma participação efetiva no seguimento do processo de associação, na avaliação de seus efeitos e na evolução de seus compromissos ao longo do tempo.

A própria experiência européia indica que quanto a maior participação institucionalizada da sociedade civil, em todas as suas expressões, e quanto maior o debate público sobre os alcances e implicações de um processo de integração neste caso, de associação entre duas regiões organizadas - maior será o potencial de aceitação e de legitimidade social dos compromissos que forem assumidos no marco do acordo. Quando as coisas não foram assim, a integração européia enfrentou sérias dificuldades, como ficou claro no processo de aprovação da Constituição Européia.

Nesse sentido, a participação parlamentar é fundamental. Nesse plano, a União Européia também avançou substancialmente mais que o MERCOSUL. Mas o MERCOSUL comprometeu-se por um Protocolo firmado em dezembro 2005 a criar um Parlamento regional. Esse fato, quando se concretizar, permitirá gerar canais de comunicação e de cooperação eficazes entre as respectivas instituições parlamentares, independentemente de suas distintas modalidades e respectivos graus de evolução.

Também é fundamental que em uma associação que aspira transcender o plano do comercial, o capítulo social, as instituições de concertação social e trabalhista e a participação sindical ocupem um lugar prioritário. Novamente, nesse plano, a experiência européia é muito ampla. Através dos mecanismos de participação dos setores sociais e de cooperação econômica que sejam estabelecidos no acordo bi-regional, será possível transferir tal experiência ao âmbito do MERCOSUL.

Um aspecto fundamental para o êxito do processo de associação bi-regional será o da participação das pequenas e médias empresas das duas regiões no aproveitamento das oportunidades de investimento e de comércio que se abrirão no espaço econômico ampliado. Tal grau de participação será,

inclusive, um critério importante para avaliar a qualidade do processo de associação bi-regional.

Para isso, será preciso que os compromissos assumidos no plano da integração comercial sejam suficientemente amplos e efetivos, para que todas as empresas, mas em particular as pequenas e médias, possam adotar decisões racionais de investimento produtivo - incluindo sua associação em redes transnacionais - com a certeza de que seus produtos e serviços poderão ter acesso a todos os consumidores dos mercados das duas regiões. Isso é o que permitirá assegurar impactos significativos da associação bi-regional no emprego e nos investimentos, especialmente da região menos desenvolvida que é, sem dúvida, a do MERCOSUL.

No caso precisamente do MERCOSUL, o efeito social e econômico será tanto mais amplo quanto maior for a abertura efetiva dos mercados para produtos que incorporem valor intelectual, seja na etapa de produção como na de distribuição e comercialização. É na densidade do comércio de produtos diferenciados, resultante de novos investimentos, especialmente naqueles setores em que o MERCOSUL é claramente competitivo, onde será possível medir os verdadeiros alcances práticos do acordo de associação bi-regional.

O MERCOSUL está avançando em sua estratégia de desenvolvimento de cadeias produtivas integradas. A idéia é que os foros de competitividade sejam um dos instrumentos utilizados a respeito. A vinculação de empresas européias à integração de cadeias de valor em escala bi-regional será um dos efeitos mais apreciados da associação entre a União Européia e o MERCOSUL.

Nessa perspectiva, a ampla experiência européia em ajudar países menos desenvolvidos - por exemplo, da Europa Central e Oriental e do Mediterrâneo em sua transição para a consolidação democrática e a modernização econômica e social pode ser um dos aspectos mais positivos de sua cooperação econômica como MERCOSUL. Facilitar de tal forma o processo de modernização empresarial na região e, em especial, a preparação das pequenas e médias empresas para competir com êxito no espaço econômico ampliado, deveria ser um objetivo prioritário na cooperação econômica com o MERCOSUL.

Por sua vez, os países do MERCOSUL podem tirar proveito da experiência acumulada pelo Chile e o México em seus respectivos acordos de livre comércio com a União Européia. Um aspecto fundamental da experiência chilena, por exemplo, foi precisamente o da preparação de suas empresas pequenas e médias para aproveitar as oportunidades abertas pelo acordo de livre comércio com a União Européia.

Um fator importante para conseguir uma participação ampla da sociedade civil na construção da associação bi-regional entre o MERCOSUL e a União Européia será a disseminação de informação ampla e oportuna sobre o acordo que se obtenha e sua posterior aplicação. Tal informação, canalizada pela Internet, deveria enfatizar a transparência das regras do jogo e as oportunidades comerciais abertas pelo acordo de associação. [5]

O critério predominante a esse respeito deveria ser facilitar o acesso a toda informação que possa ser relevante para as instituições representativas da sociedade civil, bem como para a inteligência competitiva das empresas que aspirem aproveitar as oportunidades resultantes do espaço econômico ampliado.

Finalmente, cabe ao setor acadêmico de ambas as regiões desempenhar um papel significativo na análise dos efeitos do acordo de associação bi-regional e na disseminação de informações e estudos que facilitem uma participação efetiva da sociedade civil em seu desenvolvimento. Apoiar tais atividades deveria ser também uma prioridade dos programas de cooperação econômica da União Européia. Em particular, a inserção de instituições acadêmicas do MERCOSUL, incluindo os centros de pesquisa científica e tecnológica, na ampla rede de centros e de programas que existem na União Européia seria um aporte eficaz ao desenvolvimento de um denso tecido de integração produtiva entre as duas regiões.

6. ESTADO ATUAL E PERSPECTIVAS FUTURAS DAS NEGOCIAÇÕES PARA UMA ASSOCIAÇÃO ESTRATÉGICA ENTRE O MERCOSUL E A UNIÃO EUROPÉIA

Com base no ocorrido nos últimos anos, é possível formular algumas perguntas em torno da experiência acumulada no caminho já percorrido, a fim de chegar ao ambicioso objetivo de concretizar uma associação estratégica bi-regional com conteúdo político e econômico relevante.

Como observamos mais acima, é preciso lembrar que as duas regiões reconheceram desde o começo o valor político e estratégico - e não exclusivamente econômico e comercial - da associação bi-regional, bem como seria difícil conseguir que as negociações culminassem com êxito nos prazos estabelecidos.

As negociações foram efetivamente longas, complexas e, sobretudo, arrítmicas. Em certos momentos, entraram em prolongados períodos sem ações relevantes. Até a etapa final, predominaram dificuldades e incertezas. Às vezes, deram a sensação, talvez incorreta, que nenhuma das partes podia reconhecer que não estava em condições de chegar a um acordo, ao menos concedendo o mínimo que a outra parte podia considerar como aceitável.

Inclusive, o acompanhamento das negociações pelos meios de comunicação - muitas vezes, a única fonte acessível para os que não eram negociadores - dava a impressão - talvez também incorreta - de que a principal preocupação de cada parte era fazer recair sobre a outra a responsabilidade de um eventual fracasso. E, em última instância, ambas as partes pareciam coincidir, por distintos motivos, em evitar que se instalasse a idéia de que o não cumprimento do prazo proclamado poderia ser visualizado como um fracasso.

As principais dificuldades enfrentadas nessas negociações tiveram que ver, entre outros fatores, com:

- o grau de ambição nos objetivos perseguidos: um acordo de associação estratégica, assentado sobre três pilares, um político, o outro de cooperação econômica e o terceiro, de livre comércio entre duas uniões alfandegárias com distintos graus de avanços reais em sua

evolução;

- as pronunciadas assimetrias entre ambas partes, definidas em termos de dimensão econômica dos respectivos espaços regionais e de grau de desenvolvimento relativo de seus membros, nem sempre reconhecidas nas posições negociadoras da UE, ao menos tal como elas são percebidas pelo MERCOSUL;
- as também fortes diferenças no valor relativo e no grau de prescindibilidade, de cada região com respeito à outra, em particular em termos de segurança, de comércio, de investimentos e de progresso técnico;
- as diferenças institucionais: existência, em um caso, de um órgão comum que negocia em nome do bloco econômico sob um mandato estabelecido pelos países membros e, no outro, a coordenação rotativa das negociações a cargo de um país-membro em exercício da presidência semestral e sem intervenção de um órgão técnico que assegure a continuidade e que expresse a visão de conjunto dos sócios;
- a simultaneidade das negociações com as desenvolvidas - com agendas similares - no âmbito da OMC e da ALCA, isto é, com os Estados Unidos, país com especial gravitação política e econômica tanto no MERCOSUL como na UE.

A seguir perguntas que podem ser formuladas em torno do estado de avanço dessas negociações que, pelos fluxos de comércio e pelos investimentos envolvidos, constituem um eixo principal da construção da associação estratégica entre o MERCOSUL e a União Européia.

- Foi o fracasso de outubro 2004, data prevista para concluir o acordo biregional, a manifestação de uma oportunidade desnecessariamente perdida? É uma pergunta válida, se levarmos em conta que os negociadores não puderam encontrar uma fórmula criativa que permitisse criar a associação biregional. Eventualmente, se poderia ter, por exemplo, desdobrado os resultados das negociações em duas etapas, incluindo na primeira o estabelecimento formal da associação bi-regional com um estoque preferencial equilibrado, mas limitado, e com compromissos concretos em relação aos pilares político e de cooperação. Uma segunda etapa da negociação poderia ter-se completado uma vez concluída a Rodada de Doha. A figura da etapa de transição, incluindo cláusulas evolutivas e o cumprimento de condições para sua aplicação, a fim de completar gradualmente a liberação do substancial do intercâmbio, prevista no artigo XXIV do GATT-1994, teria talvez facilitado uma aproximação dessas características.
- Foram os métodos de negociação empregados os mais adequados para as características específicas de ambas as regiões? A descontinuidade dos negociadores pelo lado do MERCOSUL - como consequência da rotação semestral do exercício da presidência pró-tem pore e da ausência de um secretariado comum habilitado para participar das

negociações - e a separação em compartimentos estanques da abordagem dos três pilares da negociação isto é, o político, a cooperação e o livre comércio - podem ter contribuído para a insuficiência de impulso político e de sistemática no esforço negociador.

- Houve por parte da União Europeia uma vontade suficiente de compensar com progressos significativos no plano do acesso aos mercados de produtos agro-industriais as notórias dificuldades para avançar no plano dos subsídios às exportações agrícolas e à produção, questões dependentes do que se negocie na Rodada de Doha? E foi o enfoque predominante do lado europeu funcional para a idéia de uma associação bi-regional que contribuísse para a integração e o desenvolvimento dos países do MERCOSUL?
- Existem suficientes incentivos políticos e econômicos de ambos os lados para concluir um acordo ambicioso como o proposto, levando em conta o balanço de custos internos que sua conclusão envolveria?

As respostas a estas perguntas e a outras que possam surgir do necessário debate público sobre a experiência acumulada pelas duas regiões nesses últimos anos, depois de dezenas de reuniões, incluindo as do mais alto nível político, com centenas de horas de negociações e fortes expectativas geradas, permitirão enriquecer uma nova etapa das relações entre as duas regiões.

Na medida em que esse debate se desenvolva com franqueza e se traduza em novas iniciativas que permitam tirar proveito da experiência acumulada, é possível ainda sustentar que a associação estratégica tem futuro.

[1] Este artigo baseia-se na introdução que o autor escreveu para o livro *E! Mercosur y la Unión Europea*, resultado de um projeto conjunto da Universidade Nacional Tres de Febrero (UNTRF), o CEFOP e a Delegação da Comissão Europeia na Argentina, publicado por Eduntref, Buenos Aires, 2004, páginas 16-25.

[2] Ver PENA, Félix "Los grandes objetivos del Mercosur (zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común): elementos para apreciar progresos alcanzados en los primeros quince años del Mercosur como proceso voluntario de integración comercial y económica", apresentação ao Seminário "15 Anos do MERCOSUL: Avaliação e Perspectivas", organizado pela Fundação Memorial da América Latina, São Paulo, 27 e 28 de março de 2006. Ver o texto em: <http://www.memorial.sp.gov.br>.

[3] Ver PENA, Félix. La compleja red de cumbres presidenciales: reflexiones sobre el sentido y la eficacia de la diplomacia presidencial multilateral y multi-espacial en el caso de los países sudamericanos. Su dimensión económica. Revista América Latina Hoy, Universidad de Salamanca, outubro de 2005.

[4] Para uma informação detalhada sobre os antecedentes e o desenvolvimento do processo negociador bi-regional, ver as páginas da

União Européia, <http://leuropa.eu.int>, da Chancelaria Argentina, www.mrecic.gov.ar, e da Chancelaria do Brasil: www.mre.gov.br. Para uma apreciação acadêmica independente sobre as negociações União Européia-MERCOSUL, ver os informes e estudos elaborados pelo grupo de especialistas da Cátedra MERCOSUL de Sciences-Po, Paris, em www.chairemercosur.sciences-po.fr. Para informação sobre a posição do setor empresarial, ver o livro do Foro Empresarial MERCOSUL-União Européia. Recomendações para um Acordo de Livre Comércio. Documentos da IV Conferência em Brasília, Outubro, 2003, MEBF-Fundação Konrad Adenauer, Rio de Janeiro, 2004.

[5] A respeito, ver os artigos de Félix Peña, sobre "Sociedad civil, transparencia y legitimidad en los procesos de integración y en las negociaciones comerciales: un enfoque sobre la experiencia del Mercosur y algunas lecciones para las negociaciones con la Unión Europea", de setembro 2003 (www.fpena.fbkb.com.ar). e de Susanne Gratius, sobre "The civil society knot: how to enhance the societal legitimacy of the EU-MERCOSUL Agreement", de abril 2003, ambos preparados para a Cátedra MERCOSUL de Sciences-Po, Paris (www.chairemercosur.sciences-po.fr)

Félix Peña es Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación ICBC; Director de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF); Miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Miembro del Brains Trust del Evian Group. [Ampliar trayectoria](#).

<http://www.felixpena.com.ar> | info@felixpena.com.ar

[Suscribase al newsletter](#) para recibir mensualmente un email con los últimos artículos publicados en este sitio.

