

Cronologia analítica das relações externas do Mercosul*

Marco Antônio Alcântara Nascimento¹

Resumo

A proposta do artigo é apresentar um cronograma analítico de fins didáticos para os pesquisadores interessados, especificamente, nas relações externas do Mercado Comum do Sul, com especial ênfase nos últimos 15 anos. Relacionamos as negociações desenvolvidas, os acordos firmados e os seus principais desdobramentos, especialmente quanto ao programa de liberalização comercial eventualmente adotado. As relações externas do bloco regional são examinadas em quatro esferas distintas, mas inter-relacionadas: a esfera multilateral, sob os auspícios da Organização Mundial do Comércio (OMC); a esfera hemisférica, nas negociações para a constituição da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA); a esfera intrazona, que diz respeito aos entendimentos com os demais países-membros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), no âmbito da qual o Mercosul é considerado um esquema sub-regional de integração; e, finalmente, a esfera extrazona, em que são aquelas realizadas negociações com todos os demais parceiros comerciais.

Palavras-chave: Mercosul. OMC. ALCA. ALADI.

1 Introdução

O presente artigo busca desenvolver – de modo similar à iniciativa de Almeida e Chaulolt (1999), que, na oportunidade, desenvolveram trabalho enfocan-

* Recebido em 01.03.2011.

Aprovado em 30.03.2011.

¹ Mestrando em Direito das Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Brasília. Graduação em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (2000) e em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (2004). Especialização em Comércio Exterior pela Universidade Católica de Brasília (2006). Atua profissionalmente como Assessor na Diretoria Internacional e de Comércio Exterior do Banco do Brasil S/A. Endereço eletrônico: academico.marco@gmail.com.

do os avanços no processo de regionalização nas Américas – uma cronologia “recheada” com breves análises críticas e com objetivos didáticos, [...] quais sejam, o de evocar sumariamente, com vistas a uma informação e análise sintética, dirigidas aos pesquisadores e estudiosos do assunto”. (ALMEIDA; CHAULOLT, 1999, p. 45)

Desta feita, no entanto, o foco específico serão as relações externas do Mercado Comum do Sul. Mas como essas relações se deram em várias “frentes”, decidimos por adotar eixos analíticos distintos, mas que não se inter-relacionam, para reunir os fatos mais significativos e desenvolver breves análises. Estes eixos encontram correspondência na Decisão CMC nº 9/1995,² que definiu uma agenda para as relações externas do Mercosul em quatro esferas e com as seguintes estratégias:

- Esfera **multilateral**, com as negociações conduzidas no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), no sentido de assegurar a compatibilidade da sua normativa com as respectivas disposições do “GATT-1994” e dos acordos resultantes da Rodada de negociações comerciais multilaterais, e também planejar as ações de coordenação necessárias para a participação dos quatro sócios nas atividades da OMC, em particular no relativo às negociações que se dariam na organização;
- Esfera **hemisférica**, quando se iniciaram as negociações para constituição de uma Área de Livre Comércio nas Américas (ALCA), com o objetivo de que o Mercosul participasse ativamente e, de maneira coordenada, em todos os foros de negociação voltados para a constituição da iniciativa hemisférica, seguindo o princípio da construção progressiva estabelecido por ela e visando à convergência dos acordos regionais existentes;
- Esfera **intrazona**, de relacionamento com os demais países-membros da ALADI (individualmente ou em bloco), em que o objetivo seria consolidar uma política comercial comum, a fim de substituir a pluralidade de acordos bilaterais vigentes, por acordos que preservassem a TEC como instrumento central da política

² Trata-se do programa de ação do Mercosul até o ano 2000, mas que acabou de servir de parâmetro para os anos seguintes também.

comercial, visando favorecer a expansão das correntes comerciais e reafirmando o bloco como um esquema de integração “aberto”; e

- Esfera **extrazona**, de negociações com outros países isoladamente ou mesmo blocos regionais fora do contexto da ALADI.

É nesse sentido que, conforme o MRE (2010), o Mercosul caracteriza-se pelo *regionalismo aberto*, ou seja, os esforços empreendidos pelos países-membros não vão apenas no sentido de incrementar os fluxos comerciais entre eles, mas também de fazê-lo com terceiros países e/ou blocos comerciais.

Cabe destacar que a principal fonte de pesquisa utilizada foram as publicações do Instituto de Integração para a América Latina e o Caribe (INTAL), vinculado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), intituladas *Informe MERCOSUL*, que tem feito, desde janeiro de 1996, uma análise objetiva e rica em detalhes sobre a experiência do Mercosul, entre outros aspectos no que tange às suas relações intrazona e extrazona.³

2 Esclarecimentos iniciais: as possibilidades nos esquemas de integração regional

Adotaremos o seguinte entendimento quanto às possibilidades de integração regional:

- o desmantelamento gradativo do sistema tarifário ao comércio exterior de bens e serviços entre dois ou mais países marca o primeiro estágio, mais simples, denominado por Área de Preferência Comercial (APC), que revela um tratamento especial e mútuo entre esses países;
- a Área de Livre Comércio (ALC) é caracterizada pela livre circulação de bens e serviços entre países, mediante a supressão de

³ O Informe MERCOSUL BID/INTAL conta com um total de 15 publicações, sendo que, em seu primeiro número, destaca que seu objetivo é facilitar o acesso à informação sobre o Mercosul como caso protótipo para avaliar os sucessos e os desafios que encerram a iniciativa ambiciosa de integração regional da América Latina e do Caribe.

tarifas aduaneiras ou mesmo encargos de restrições não tarifárias (cotas de importação, vedação de importação de determinadas mercadorias, entre outras);

- a União Aduaneira (UA) agrega, à ALC, a instituição de uma Tarifa Externa Comum (TEC) nos fluxos comerciais com terceiros países, o que exige um grau de consenso político e de coordenação externa superior;
- se na ALC, temos a liberdade de circulação de bens, no Mercado Comum (MC), verificamos mais três outras liberdades asseguradas: a de circulação de pessoas, de serviços e de capitais. Somado a isso, também como na união aduaneira, a TEC está definida. No entanto, não finalizamos nesses aspectos, pois ainda há uma coordenação, mesmo que ainda mais superficial, das políticas macroeconômicas dos países integrantes em três vertentes: política cambial, política monetária (principalmente na definição da taxa de juros) e política fiscal.

Há outros estágios mais complexos,⁴ mas que não abordaremos no presente artigo.

3 A ALADI como esquema de integração regional e o Mercosul em seu contexto

A ALADI, fundada em 1980, em substituição à sua antecessora Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), assume papel de destaque como foro de composição dos interesses no âmbito da integração regional, com vistas à formação de um mercado entre seus países-membros.⁵

⁴ Cite-se a União Econômica e Monetária, cujo modelo integracional seria o da União Europeia (mesmo que com excepcionalidades programadas) e a União Política, numa fase final e de integração total.

⁵ Os países-membros são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela, da América do Sul; Cuba e Panamá (este último desde 2009), na América Central e Caribe; e o México, na América do Norte. A Nicarágua solicitou adesão à organização.

Para a formação desse mercado, a ALADI, desde a sua constituição, busca mobilizar seus membros para a adoção de preferências tarifárias regionais, aplicada aos produtos com origem nos países-membros frente às tarifas em vigor para terceiros países, Acordos de Alcance Regional – AAR(s), que são comuns a todos os países-membros, e também Acordos de Alcance Parcial (AAPs), com a participação de dois ou mais países da área.

Entre os acordos de alcance parcial, destacam-se os chamados Acordos de Complementação Econômica (ACE), com vigência limitada ou não, conforme o caso.⁶

Os ACE(s) assinados são gerenciados por Comissões Administradoras, que se reúnem periodicamente, com o objetivo de acompanhar a evolução do comércio no âmbito de cada acordo, assim como estudar propostas de ampliação e aperfeiçoamento dos instrumentos, acelerar os programas, propor adaptações nos prazos finais, entre outros aspectos.

Também cabe destacar que cada ACE, além de tratar do programa de liberalização comercial, pode tratar de outros assuntos, como cooperação econômica, coordenação de políticas, investimentos, propriedade intelectual, regras de origem, tratamento de tributos internos, práticas desleais de comércio, solução de controvérsias, compras governamentais, transportes, turismo, telecomunicações, empresas públicas, comércio de serviços e integração física, entre outros.

Diríamos, com isso, que seriam “acordos flexíveis”, no sentido da grande variedade de interesses das partes que podem ser comportados. Ademais, a assinatura de protocolos adicionais aos acordos originais, por exemplo, garante a inclusão de novos itens negociados, “pacífica” temas anteriormente controversos, prorroga ou diminui prazos nos programas de liberalização comercial e, com isso, possibilita uma revitalização permanente dos acordos.

⁶ Atualmente são 34 ACE(s) em vigor.

Entre os ACE(s) assinados e que merecem destaque, citamos o Mercado Comum do Sul (Mercosul) – ACE nº 18, que constitui um exemplar dos chamados esquemas de integração sub-regional.⁷

Feitos esses esclarecimentos, passemos à cronologia analítica, objeto deste artigo.

4 Cronologia Analítica

1995

Aspectos gerais

O ano de 1995 marca o início das negociações do Mercosul em todas as “frentes” que destacamos. Tem, com isso, um significado especial para o início das relações externas do bloco regional.

A partir de 1º de janeiro, quando seus membros adotam a TEC e, com isso, o bloco regional ganha contornos de união aduaneira,⁸ as negociações com terceiros países e blocos regionais tornar-se-iam desafio posto ao bloco.

O entendimento que prevalece é de que o formato de negociação devia ser do tipo “4 + 1”, quando no tratamento de temas comerciais com países individualmente ou blocos congêneres.⁹

⁷ Além desses, convivem outros subsistemas de integração regional na América Latina e Caribe: a Comunidade do Caribe (CARICOM), o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) e a Comunidade Andina de Nações (CAN).

⁸ A variação da TEC seria, via de regra, entre zero e 20%. As alíquotas excepcionais, aplicadas a bens de capitais, em listas fechadas e divulgadas pelos membros, alcançariam um máximo de 35%, podendo ser revisadas periodicamente. A última prorrogação da lista de exceções se deu até 31 de dezembro de 2011, em decisão do Conselho de Mercado Comum (CMC), de dezembro de 2009.

⁹ Como veremos adiante, os países-membros do Mercosul não seguiram à risca, e negociaram isoladamente com outros países ou blocos.

Eixo multilateral (OMC)

A OMC surge na cena internacional e o posicionamento oficial do Mercosul é de que o bloco participaria efetivamente das negociações conduzidas no âmbito da Organização e, ademais, em seus entendimentos bilaterais e regionais agiria com observância de todos os Acordos celebrados na esfera multilateral.

Vale ainda ressaltar que o bloco é inscrito como uma união aduaneira junto ao Comitê de Acordos Regionais da OMC, que é responsável por supervisionar esses tipos de acordos, com vistas a garantir a transparência dos processos em curso, bem como a sua compatibilidade com as regras do organismo multilateral.¹⁰

O Grupo *Ad Hoc* Mercosul-OMC,¹¹ na estrutura do Grupo de Mercado Comum (GMC), passa a ser responsável por conduzir os trabalhos internos a fim de construir posições consensuais a serem levadas ao Comitê da OMC, bem como estudar compensações a terceiros países que façam reclamações, pois, inicialmente, as tarifas consolidadas na OMC são inferiores às da TEC.

A primeira reunião para os tratamentos do tema do Mercosul no Comitê da OMC é realizada em outubro de 1995.

Eixo hemisférico (ALCA)

Quanto à integração hemisférica, vale comentar que o lançamento da ALCA havia se dado em dezembro de 1994, por ocasião da I Cúpula das Américas, que definiu um programa de reuniões ministeriais para conduzir as negociações e que teve sua primeira edição em 1995. A postura do Mercosul foi criar um Grupo *Ad Hoc* Relações Externas MERCOSUL-ALCA na estrutura do GMC, para coordenar posições comuns dos países-membros.

¹⁰ Em julho de 2010, 474 acordos dessa natureza estavam registrados na OMC, sob supervisão direta do Comitê.

¹¹ Criado pela Resolução GMC 9/95.

Ocorre ainda a Primeira Reunião Ministerial que resulta na Declaração Conjunta de Denver (30/6/1995).

Eixo intrazona

Iniciam-se as negociações com a maior parte dos países-membros da ALADI.

Eixo extrazona (outros)

Acordo-Quadro de Inter-Regional de Cooperação Regional com a União Europeia (15/12), o primeiro dessa natureza e que dá início a uma das negociações mais complexas do bloco regional.

1996

Aspectos gerais

O panorama geral é de otimismo. Se, por um lado, temos um ambiente internacional extremamente favorável ao regionalismo, como se constatam em outras experiências (os avanços rumo à União Econômica e Monetária no projeto de integração europeu, a *Asian Pacific Economic Cooperation Initiative*, na Ásia, o *North American Free Trade Agreement*, na América do Norte), por outro lado, estamos diante das expectativas lançadas com o advento de um novo sistema global de comércio, agora sob coordenação da OMC, com “ventos favoráveis” ao multilateralismo.

Eixo Multilateral (OMC)

- Segunda reunião, em setembro de 1996, no âmbito do Comitê de Acordos Regionais;
- Conferência Ministerial de Singapura (dezembro de 1996): os sócios do Mercosul coordenam posições em assuntos como acesso aos mercados agrícolas, o fortalecimento do regime multilateral de comércio mediante o avanço do regionalismo, o tratamento a ser dado para questões trabalhistas, entre outros aspectos.

Hemisférico (ALCA)

- Segunda Reunião Ministerial – Declaração Conjunta de Cartagena, de 21/3.

Intrazona (ALADI)

- ACE (nº 35) assinado com o Chile (25/6) – O Acordo entra em vigor no mesmo ano, em 1º/10. A finalidade, entre outros aspectos, é de estabelecer uma ALC entre as partes no prazo máximo de 10 anos. O programa de liberalização comercial aprovado prevê a desgravação tarifária gradativa, em grupos de produtos relacionados nos 12 anexos do Acordo;
- ACE (nº 36) assinado com a Bolívia (17/12) – Da mesma forma que o acordo com o Chile, a proposta é criar uma ALC entre as partes no mesmo prazo de 10 anos. O programa de liberalização comercial conta com 7 anexos, obedecendo ao princípio do gradualismo.

1997**Multilateral (OMC)**

- Terceira reunião no âmbito do Comitê de Acordos Regionais (maio de 1997);
- Ocorre encontro do Grupo de Cairns, em junho de 1997, reunindo os Ministros da Agricultura de países especialmente interessados na liberalização do comércio de produtos agrícolas na esfera multilateral. Os países do Mercosul marcam presença no Grupo que tem como objetivo construir posições negociadoras comuns para as discussões que se dariam na Rodada do Milênio, com lançamento previsto para 1999 e encerramento para 2003.

Hemisférico (ALCA)

- 3ª Reunião Ministerial – Declaração Conjunta de Belo Horizonte, de 16/5.

Intrazona (ALADI)

- Mercosul-Bolívia: o ACE nº 36 entra em vigor em 28/2.

1998**Aspectos gerais**

Inicia-se uma fase mais tensa nas relações entre os países-membros do bloco, que, sem dúvida, prejudica o panorama das relações externas. Se até esse ano, a instituição da união aduaneira criara um ambiente otimista e a predominância da negociação “4 + 1” nas relações externas havia predominado, com a associação de dois novos membros (Bolívia e Chile) em prazo razoável e condições bem esta-

belecidas, o panorama muda a partir de então: assistimos à profusão de iniciativas bilaterais, com riscos concretos para a união aduaneira.

O nível de complexidade das negociações extrazona e intrazona fica significativamente maior, no sentido das reivindicações de cada parte. Somado isso a um panorama de condições macroeconômicas,¹² que desequilibraram a sub-região e favoreceram medidas protecionistas,¹³ o formato “4 + 1” das negociações esteve sob ameaça.

Em suma, inicia-se um período de poucas conquistas, com uma agenda externa “congelada” e em que as negociações externas foram mantidas apenas no tratamento formal e diplomático dos diferentes temas.

Isso demonstrou que a coordenação da política comercial frente a terceiros países – requisito importante para a consolidação da união aduaneira - deu mostras claras de deficiência, especialmente no rompimento da unidade na negociação de acordos preferenciais de comércio da ALADI.

Hemisférico (ALCA)

- 4ª Reunião Ministerial – Declaração Conjunta de São José da Costa Rica, de 19/3/1998 – A reunião teve caráter preparatório para a II Cúpula, a ser iniciada no próximo mês.

¹² A falta da coordenação macroeconômica, principalmente da política cambial, contribuiu para esse quadro. Em uma tentativa de resposta aos impactos das crises na Rússia e na Ásia e à queda generalizada nos preços das *commodities*, que colocaram as economias em recessão profunda, o governo brasileiro decidiu pela desvalorização do real em janeiro de 1999, como forma de preservar o balanço de pagamentos do país, medida esta contestada pelos demais sócios, principalmente pela Argentina.

¹³ A ausência, nos Acordos do Mercosul, de mecanismos emergenciais ou cláusulas transitórias ou de escape em situações de desequilíbrio comercial de setores produtivos nacionais alimentava as pressões internas sobre os governos para a tomada de medidas unilaterais, que abalavam cada vez mais os “pilares” da integração, num processo de “retroalimentação” da crise.

O documento final consolida todos os princípios construídos para os acordos a serem negociados nas reuniões ministeriais realizadas desde 1996, sintetizados abaixo:

- a) a construção consensual de compromissos, de caráter gradual e progressivo, equilibrados, equitativos e vantajosos para todas as partes;
- b) a coexistência do bloco hemisférico com outras iniciativas bilaterais e sub-regionais de integração e de livre comércio mais amplos ou profundos, inclusive na defesa de seu aperfeiçoamento – *building blocks approach* –, desde que os direitos e obrigações assumidos nos esquemas sub-regionais não estejam cobertos ou exceda aos direitos e obrigações da ALCA;
- c) *o single undertaking* (empreendimento único), ou, em outras palavras, nada está acordado até que tudo esteja acordado;
- d) a compatibilidade com as negociações promovidas no âmbito da OMC.

Ademais, reforça-se o compromisso para o início das negociações até o ano 2000, bem como a sua finalização antes de 2005.

- II Cúpula das Américas, em Santiago do Chile, em abril de 1998: lançamento das negociações oficiais da ALCA.

1999

Multilateral (OMC)

- Fracassam os entendimentos para o lançamento da primeira ampla de negociações desde a criação da OMC – denominada Rodada do Milênio –, após a Conferência Ministerial de Seattle (dezembro de 1999).

Hemisférico (ALCA)

- 5.^a Reunião Ministerial – Declaração Conjunta de Toronto, de 4/11/1999. Finaliza-se uma etapa de troca de informações, definição de metodologias e procedimentos, para se passar a um calendário de negociações. Os primeiros desentendimentos ocorrem, já que não se chega a conclusões sobre alguns temas específicos.

Extrazona (outros)

- MERCOSUL-UE:

Entre 1995 e 1999, foram realizados levantamentos prévios e a preparação da agenda e do mandato de negociação sob condução de estrutura institucional composta pelo Conselho de Cooperação (órgão político que supervisiona a execução do Acordo-Quadro), pela Comissão Mista de Cooperação (órgão executivo do Acordo) e pela Subcomissão Comercial (órgão técnico encarregado das negociações para a futura liberalização comercial).

Em 28/6: os Chefes de Estado dos países-membros dos blocos, em encontro bilateral, lançam a iniciativa para criação de uma “Associação Inter-Regional”.

Em 24/11: o Comitê de Negociações Birregionais (CNB) é criado para coordenar os trabalhos. Quanto às negociações comerciais, os princípios e objetivos definidos inicialmente são: a prioridade às relações econômicas, comerciais, políticas e de cooperação; o desenvolvimento do livre comércio entre os blocos; a liberalização comercial bilateral de forma gradual e recíproca, sem excluir nenhum setor e conforme as regras de OMC; e o princípio do compromisso único (*single undertaking*).

2000

Aspectos gerais

A palavra de ordem passa a ser RELANÇAMENTO do bloco regional, tanto do ponto de vista institucional, quanto do ponto de vista das relações externas.

A “Agenda 2000”, aprovada em dezembro daquele ano, estabelece os focos temáticos para a revitalização do bloco. Nesse contexto, serão expedidas normas no âmbito do CMC para acesso aos mercados, incorporação da normativa do Mercosul, aperfeiçoamento do Sistema de Solução de Controvérsias, TEC, defesa comercial e da concorrência, coordenação macroeconômica, incentivos aos investimentos, à produção e à exportação, incluindo zonas francas, admissão temporária e outros regimes especiais.

Contudo, apenas em 2002, como veremos adiante, alguns resultados concretos serão visualizados. A superação das desconfianças recíprocas e as medidas tomadas surtirão efeito gradativamente.

Duas decisões do CMC, ainda no conturbado período anterior, indicaram as novas pretensões dos quatro sócios:

- a) a Decisão CMC nº 32/00, que formalizou o relançamento do Mercosul no aspecto das relações externas, renovou o compromisso entre as partes de negociar de forma conjunta os acordos de natureza comercial com países ou grupos de países em esquemas extrarregionais quando se outorgassem preferências tarifárias, sendo vedada qualquer iniciativa unilateral a partir de 30 de junho de 2001; e
- b) a Decisão CMC nº 08/01, que tomou medidas com objetivo expresso de “acelerar os processos de negociações bilaterais nos quais o MERCOSUL decidiu ser parte”.

Nesse “novo contexto”, os Acordos com a CAN e o México saíram efetivamente. Foram duas pendências importantes sendo resolvidas, tendo em vista a relevância da economia mexicana no âmbito da ALADI, por um lado, e a expres-

sividade da CAN como bloco articulado, que permitiria a retomada de um projeto de integração sul-americano.

Hemisférico (ALCA)

- 6ª Reunião Ministerial – Guatemala (abril de 1999).

Os Estados Unidos e o Canadá tentam inserir cláusulas de cumprimento de padrões trabalhistas e exigências ambientais, principalmente o grupo de trabalho de investimentos, gerando reação imediata do grupo latino-americano.

Intrazona (ALADI)

- MERCOSUL – CHILE

Os entendimentos para a adesão plena do país andino ao bloco regional, que foi incluído como “tema permanente” na agenda do bloco, não alcançam os resultados esperados das lideranças políticas e intelectuais envolvidas. E, assim, permanecerão, com momentos excepcionais.

Em novembro de 2000, o Chile inicia entendimentos com os Estados Unidos para a formalização de acordo de livre comércio entre as partes e, com isso, torna as possibilidades de adesão mais remotas.

Ocorre que as elevadas tarifas do Mercosul para alguns bens que o Chile não produz e que são essenciais para seu desenvolvimento e competitividade internacional (bens de capital e material de transporte, por exemplo) afastaram essa possibilidade de adesão e contribuíram, entre outros fatores, para que o país andino optasse por uma estratégia de liberalização mais ampla, “minilateralista”, voltada para a formalização de acordos bilaterais com parceiros comerciais distintos, inclusive fora da América Latina.

Em outras palavras, as diferenças estruturais entre as economias particularmente em matéria de diversificação produtiva, de estrutura tarifária e de tratamento do setor agrícola e automotivo, especialmente, tornar-se-iam barreiras de difícil e incerta solução.

Sob essa perspectiva, a estratégia chilena acabou sendo montada em torno dos seguintes eixos: 1) reduzir custos de importação; 2) promover a especialização em grupo limitado de setores; 3) explorar nichos de mercados que demandam uso intensivo de mão de obra qualificada; 4) assinar acordos de livre comércio com o maior número possível de parceiros comerciais; 5) tentar preservar um acesso privilegiado ao Mercosul, e, com isso, ao mercado brasileiro, visando aumentar a atratividade do país e facilitar a captação de fluxos de investimento estrangeiro direto; 6) inserir-se na implementação de políticas sociais, educacionais e culturais do Mercosul; e 7) participar dos projetos de integração de infraestrutura.

Por outro lado, a expectativa por essa adesão chilena envolveu uma frequente das lideranças Mercosulinas sobre a possibilidade de reduzir essa proteção. O “exemplo chileno”, para alguns, poderia garantir uma maior abertura das economias sub-regionais.

De fato, o discurso chileno passa a ser de que a adesão ao Mercosul não estaria descartada desde que houvesse uma convergência da estrutura tarifária do bloco com as baixas tarifas chilenas e a manutenção de sua autonomia na condução da política externa nacional, ou seja, a não adoção da TEC.

O fato é que uma estratégia à *la Chile* desde então, nunca será descartada pelas economias menores (Paraguai e Uruguai) e, também, pela Argentina e pelo Brasil, principalmente nos momentos de maior tensão e de desentendimentos. Também vai inspirar o discurso de lideranças políticas e intelectuais na Argentina e no Brasil no sentido de “aspirações mais modestas” para o Mercosul, que poderia ser apenas uma ALC.

O único avanço concreto, no entanto, foi a inclusão de preferências adicionais ou a aceleração de cronogramas no período que estamos tratando, mas, via de regra, mediante concessões unilaterais.¹⁴

Extrazona (outros)

- Mercosul – UE:

Em 6 e 7/4: a Primeira Reunião do CNB é realizada, ocasião em que são definidos os objetivos gerais do futuro acordo e a metodologia para sua negociação, em três grandes campos de interesses comuns: diálogo político, cooperação e aspectos comerciais. Ademais, decidiu-se que o Comitê reunir-se-ia ao menos três vezes por ano e que, em cada reunião, seriam tratados os três campos do futuro instrumento.

As negociações comerciais passam a ser conduzidas por 3 grupos técnicos: GT 1, para tratar do comércio de bens, incluindo tarifas, regras de origem, normas técnicas, verificação de conformidade, barreiras sanitárias e fitossanitárias, temas aduaneiros, agricultura, defesa comercial, barreiras não tarifárias, antidumping, medidas compensatórias, entre outros aspectos; GT 2, para tratar de serviços, propriedade intelectual e investimentos; e GT 3, sobre compras governamentais, concorrência e solução de controvérsias.

- Acordo-Quadro para a criação de uma ALC com a República da África do Sul (15/12).

¹⁴ Citemos alguns Protocolos ao ACE no sentido de aprofundamento: 4º, 7º, 30º (de importância, por envolver o setor automotivo), 32º (químico e petroquímico para Argentina, Brasil e Chile), 33º, 40º, 41º e 44º; e no sentido de adiamento dos cronogramas: 48º e 51º.

2001

Aspectos gerais

Ainda na tentativa de “descongelamento” das relações externas, a Decisão CMC nº 8/2001 traz algumas medidas com vistas a “acelerar os processos de negociações bilaterais nos quais o MERCOSUL decidiu ser parte”, em particular a negociação com a União Europeia e os Estados Unidos.

Multilateral (OMC)

- Conferência Ministerial de Doha (novembro de 2001): decide-se pelo lançamento de nova Rodada de negociações, com duração de 3 anos, com término previsto para 2005.

Hemisférico (ALCA)

- 6ª Reunião Ministerial – Declaração Conjunta de Buenos Aires, de 7/4/2001.
- III Cúpula das Américas, Quebec, 20 a 22/4/2001 – Resultado: são estabelecidos prazos para conclusão das negociações do Acordo do bloco (janeiro de 2005), bem como para sua implementação (até dezembro de 2005).

2002

Aspectos gerais

Entramos em ano decisivo para o Mercosul quando tratamos de relações externas. As conquistas na frente intrazona são expressivas.

Intrazona (ALADI)

- ACE(s) assinados com México - nº 54, de 5/7, e nº 55 de, 27/9, especificamente para o setor automotivo.

As negociações foram demoradas e complexas, estendendo-se desde 1995.

Os primeiros entendimentos, em 1995 e 1997, tiveram o objetivo de compensar as preferências tarifárias decorrentes da adesão do México ao Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA). Os acordos firmados no âmbito da ALADI foram renovados a partir de dezembro de 1997.

Posteriormente, houve desentendimentos claros no sentido de definir a melhor estratégia: adotar um novo acordo que substituísse os acordos bilaterais e regionais vigente no âmbito da ALADI, no sentido de “plurilateralizar” e, com isso, inserir o formato “4 + 1”? Ou negociar uma área de livre comércio entre as partes? A primeira era a tese brasileira; a segunda, a tese mexicana. Também a reivindicação mexicana para inclusão de alguns setores específicos – automóveis e eletro-eletrônicos – mereceu a oposição, particularmente da parte brasileira.

O acordo celebrado entre México e Argentina, em 1998, que renovou compromissos até dezembro de 2001¹⁵ e incluiu compensações pela adesão do México à NAFTA e, em contrapartida, a decisão brasileira de não renovar o acordo com o México, em dezembro de 1997, expôs uma das assimetrias que caracterizou a política comercial do Mercosul.

O resultado prático disso é que as perfurações à TEC faziam com que boa parte do comércio intrazona (ALADI) permanecesse entrando no MERCOSUL com tarifas diferenciadas, conforme o país.

¹⁵ Trata-se do ACE nº 6. A medida ia em desacordo com a orientação em vigor no MERCOSUL de que nenhum país-membro do MERCOSUL renovaria acordos bilaterais com terceiros países, sobretudo aqueles que ultrapassassem o prazo de dezembro de 2001, quando entraria em vigor a TEC para todos os produtos comercializados pelo bloco.

Com as condições mais estabilizadas e a superação de impasses, o Acordo foi assinado, prevalecendo a tese inicialmente defendida pelo México, mas depois adotada pelo Brasil, no sentido de que se criar uma ALC entre as partes.

Logo em seguida, os compromissos específicos para o segmento automotivo foram acordados (ACE nº 55) com vistas à facilitação do comércio nesse segmento e uma tentativa de promoção da integração e complementação produtiva de seus setores automotivos, com fins de racionalizar a produção local e aproveitar os ganhos com as economias de escala.

- ACE nº 56 com a CAN (6/12):

Depois de praticamente 8 anos de negociações complexas e renovações periódicas dos compromissos bilaterais enquanto não se concluíu o processo, a CAN e o Mercosul formalizam Acordo-Quadro para constituição de uma ALC até 31/12/2003. O instrumento, contudo, não traz um programa de liberalização comercial, apenas menciona que traz em seu corpo os compromissos acertados em instrumentos anteriores.

Ao longo do período conturbado, as reivindicações dos andinos, em bloco, por tratamento especial e diferenciado, sob alegação do menor desenvolvimento, causaram reações contrárias entre as lideranças políticas e empresariais do Mercosul.¹⁶

Além do compromisso de constituição de ALC, as partes reconhecem que a integração econômica e da infraestrutura física seriam condições para a criação de um espaço econômico, que permitiria a diminuição de custos e a geração de vantagens competitivas no comércio regional e com terceiros países fora da região.

Outra novidade, que não se constata em outros acordos do gênero, é que foram estabelecidos compromissos entre as partes para a coordenação de posições entre os blocos no processo de constituição da ALCA e nos foros multilaterais.

¹⁶ Citamos como exemplo dessas “reivindicações”: universo mais restrito para a CAN, universo mais amplo para o Mercosul; lista de 2700 produtos sensíveis para a CAN, contra 1400 do Mercosul; exceções permanentes na visão dos andinos, contraexceções temporárias ou prazos de desoneração tarifária mais prolongados para os mercosulinos.

A solução encontrada pelos andinos e pelos Mercosulinos para alcançar um bom termo nas negociações, depois de tantos insucessos foi fazer constar cronogramas diferenciados (para produtos normais ou produtos sensíveis) para grupos de países distintos, conforme o grau de desenvolvimento.¹⁷

O reconhecimento dessas disparidades entre as economias envolvidas no processo foi a grande novidade e entendeu-se que poderia ser adotada em outros processos de negociação do Mercosul com outros parceiros comerciais.

Mas, por outro lado, algumas regras comuns e um excesso de anexos para contemplar cronogramas diferenciados no programa de liberalização comercial e nas regras de origem caracterizam o ACE nº 59. Para superar as divergências, Brasil e Argentina tiveram de dilatar significativamente os seus prazos, o que criaria questionamentos sobre os impactos efetivos da liberalização para esses dois países e geraria questionamentos inclusive quando da apresentação junto ao Comitê de Acordos Regionais da OMC.

Ademais, os exportadores Mercosulinos reclamariam dos ganhos advindos do processo, considerados modestos se comparados com as concessões feitas pelo Peru e pela Colômbia, em processos de negociação com os Estados Unidos, por exemplo.

Isso levaria a um questionamento se estaríamos diante de um acordo birregional ou uma acumulação de acordos bilaterais.

No entanto, é inegável o significado político do ACE nº 56, que “abriria as portas” para que, em dezembro de 2004, o processo de integração da América do Sul ganhasse mais um novo capítulo com a constituição da Comunidade Sul-

¹⁷ A partir de junho de 2001, esse desenho foi estabelecido para as negociações “4 + 4”, sendo que a constituição de uma ALC se daria no prazo de 10 anos, por meio de desgravações progressivas e automáticas aplicáveis às tarifas vigentes no momento de assinatura do Acordo; para os países da CAN, o Paraguai e o Uruguai, esse prazo seria estendido para 15 anos (sob a forma de uma lista de produtos sensíveis).

-Americana de Nações (CASA),¹⁸ que daria lugar depois à União Sul-Americana de Nações (UNASUL).¹⁹

A posição da diplomacia brasileira, no sentido de se constituir uma área de livre comércio na América Latina, para depois se discutir a integração hemisférica, parecia ganhar terreno. O “naufrágio” das negociações da ALCA, alguns meses depois, consagraria de vez a tese.

2003

Multilateral (OMC)

- Conferência Ministerial de Cancun (setembro de 2003): a Rodada Doha não é lançada, entre outros fatores, pela constituição do G-20 (em substituição ao Grupo de Cairns), com a presença de Argentina, Brasil e Paraguai, e uma agenda ofensiva contra a proteção dos mercados dos Estados Unidos e da UE aos produtos agrícolas.

Extrazona (outros)

- Acordo de Comércio Preferencial com a República da Índia (17/6/2003)

¹⁸ Criada em dezembro de 2004, pelos países do Mercosul, da CAN, o Chile e Guiana e Suriname. Vale ressaltar que os ACE(s) já “costuravam” as relações entre todos eles, exceto Guiana e Suriname.

¹⁹ A fundação da UNASUL, em 2008, substituiu a iniciativa da CASA, sem mudar o escopo do projeto de integração mais amplo, que seria a de desenvolver um espaço sul-americano integrado no plano político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura de maneira a fortalecer a identidade própria da América do Sul e que também contribuísse, a partir de uma perspectiva sub-regional, para a articulação com outras experiências de integração regional e o fortalecimento da América Latina e Caribe, outorgando-lhe maior gravitação e representação nos foros internacionais.

2004

Intrazona (ALADI)

- ACE assinado com o trio CAN “Colômbia/Equador/Venezuela” (nº 59) (18/10):

O Acordo reforça compromissos específicos com os três países andinos, com exceção da Bolívia e do Peru já tinham assinado instrumentos próprios (ACE nº 36 e ACE nº 58, respectivamente) com o Mercosul.

Para o programa de liberalização comercial, prevê um cronograma Aspectos gerais, um cronograma específico para produtos do patrimônio histórico, um cronograma para produtos sensíveis e a desgravação imediata para determinados produtos, fazendo uma separação por grupo de países (exemplos: Argentina/Colômbia/Venezuela, Brasil/Colômbia/Venezuela).

- Mercosul – MÉXICO:

O “avanço de terreno” provocado pela assinatura dos acordos em 2002 motivou uma discussão sobre a possibilidade do México se qualificar como um membro associado do Mercosul, aos moldes do Chile e da Bolívia. Coincidência ou não, esse entendimento começou quando do “naufrágio” das negociações sobre a ALCA. Neste cenário, o México se tornaria um interlocutor privilegiado, participando tanto da NAFTA quanto do Mercosul.

No biênio 2004-2005, as diplomacias das partes realizam reuniões técnicas de alto nível para avaliar as condições e o formato do acordo para associação. Esse ato apenas reforçaria a base de ACE(s) já assinados com as principais economias da América do Sul (Brasil, ACE nº 53, e Argentina, ACE nº 6), além de tratados de livre comércio com o Chile (ACE nº 41) e o Uruguai (ACE nº 60).

No entanto, o esforço não resultaria em conquistas concretas. Apenas em agosto de 2006, algumas revisões dos Acordos assinados serão levadas adiante.

- Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), de 9/12:

Na III Reunião dos Presidentes sul-americanos, o novo bloco regional é criado, adotando os princípios e a orientação básica na Declaração de Cuzco e de Ayacucho. Concretiza-se a aspiração antiga da diplomacia brasileira em promover a integração sul-americana.²⁰

Extrazona (outros):

- Mercosul – UE:

Entre 2001 e 2004, foram realizadas 16 reuniões do Comitê Birregional. No entanto, poucos avanços concretos ocorreram nas ofertas para acesso ao mercado de bens e o ímpeto de negociação foi diminuindo gradativamente.

- Acordo de Livre Comércio com a República Árabe do Egito (7/7/2004).
- Acordo-Quadro sobre comércio entre o Mercosul e o Reino de Marrocos (26/11/2004).

2005

Multilateral (OMC)

- Conferência Ministerial de Hong Kong (dezembro de 2005): o G-20 e o bloco “Estados Unidos-UE” continuam sem alcançar entendimentos sobre a liberalização do comércio agrícola (de interesse da coalizão) e sobre a liberalização do comércio de industrializados, bem como a incorporação nos acordos regionais de temas como investimento, propriedade intelectual, serviços e acesso a compras governamentais (de interesse do bloco desenvolvido).
- O Uruguai passa a compor o G20 (março de 2005).

²⁰ Em outubro de 1993, o Presidente Itamar Franco propôs a formação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), que incluiria o Mercosul, a CAN e o Chile.

Hemisférico (ALCA)

- IV Cúpula das Américas (Mar del Plata, novembro de 2005):

O encontro termina sem uma declaração conjunta e sem um entendimento pacificado a respeito da retomada das negociações da ALCA em 2006: de um lado, os Estados Unidos, o Canadá e mais 27 países latino-americanos apoiam; a Venezuela repudia; o Mercosul adota posição intermediária, no sentido de que deviam ser aguardadas as negociações da Rodada Doha. O processo de integração é (ao menos temporariamente) suspenso.

Ao longo de todo o período em que a ALCA esteve na agenda, a discussão no meio político e intelectual do Mercosul se concentrou em aspectos econômicos, relacionados às oportunidades (acesso preferencial e estável ao mercado dos Estados Unidos, aumento do fluxo de investimentos etc.) e aos desafios (custos de alocação dos fatores produtivos, intensificação das disparidades estruturais etc.) inerentes à iniciativa de integração hemisférica.

Alguns temas geraram permanentemente controvérsias entre as delegações, tais como: meio ambiente, direitos trabalhistas, enfoque sobre a construção da ALCA e prazos para implementação, entre outros.

De modo geral, o Mercosul buscou manter uma posição em prol da convergência dos acordos sub-regionais existentes, sem explicitar claramente uma proposta para as demais delegações. Foi uma posição moderada, reticente em alguns momentos, “amparada em princípios gerais” de gradualidade, de simultaneidade e de equilíbrio.

Intrazona (ALADI)

- Mercosul – PERU – assinatura do ACE nº 58, em 30/11:

Com o Peru especificamente, vale destacar que o país andino buscou acelerar as suas negociações com o Mercosul e se tornou o terceiro membro sul-americano associado, depois do Chile e da Bolívia. Da mesma forma que a Bolívia, o

Peru conseguiu uma autorização especial da CAN para negociar seu “pacote de comércio” com o Mercosul.

Em relação ao programa de liberalização comercial, constam 4 anexos, com prazos diferenciados de desgravação tarifária. No Anexo II, os cronogramas específicos, separados para Argentina e Brasil, em conjunto, Uruguai e Paraguai, isoladamente.

No Acordo assinado, são reconhecidas as assimetrias e a sensibilidade às economias de menor porte; com isso, o trio “Paraguai – Peru – Uruguai” adotou cronogramas mais acelerados, enquanto para o trio “Argentina – Brasil – Peru” ficaram acertados prazos mais longos. Outra novidade foi a adoção de um mecanismo de salvaguarda, a ser acionado pelo país andino, no caso de aumento abrupto das importações argentinas e brasileiras de alimentos, que serviria como forma de proteção social.

A adoção das denominadas cláusulas “evolutivas”²¹ permitiriam também a discussão futura sobre itens que não foram acordados plenamente.

Extrazona (outros)

- Acordo-Quadro de cooperação com o Conselho de Cooperação dos Estados Árabes do Golfo (CCG) composto por Arábia Saudita, Bareine, Catar, Emirados Árabes Unidos, Kuaite e Omã (10/5/2005).
- São iniciadas as negociações com o Estado de Israel a partir do segundo semestre de 2005.

²¹ Sobre regras de origem e zonas francas, especificamente.

2006

Aspectos gerais

O fato mais marcante foi a adesão da Venezuela, por se tratar da primeira experiência concreta dessa natureza, conforme detalhes abaixo.

Intrazona (ALADI)

- **Mercosul – MÉXICO: o ACE nº 54 entra em vigor (5/1).**
- **Mercosul – PERU.**

Em junho de 2006, Estados Unidos e Peru assinam ALC, que “representaria” um grande golpe às pretensões Mercosulinas, no sentido de que as concessões tarifárias concedidas, mais amplas, e a abrangência de temas abordados (além do comércio de bens) minariam com as concessões oferecidas ao bloco.

A erosão das vantagens tarifárias se tornaria fato consumado. O resultado seria a entrega de uma lista de compensações ao Peru por conta das perfurações sistemáticas das preferências concedidas.

- **Protocolo de Adesão da Venezuela ao Mercosul (4/7):**

As primeiras declarações a favor da aproximação da Venezuela ao bloco foram feitas em 2001. Num primeiro momento, não se tinha claro se o país se tornaria um membro associado (a exemplo do Chile e da Bolívia) ou se aderiria efetivamente, com iguais direitos e obrigações dos quatro sócios originais.

O tema foi abandonado por alguns anos, retornando com vigor a partir de 2004. Em um primeiro plano, o envolvimento da Venezuela em projetos de complementação energética e de infraestrutura, principalmente com Argentina e Brasil, ganhou destaque na agenda. Ademais, com a constituição da CASA, em 2004, a Venezuela discursou ativamente a favor da criação do Banco do Sul e um Fundo de Garantias Regionais, como forma de viabilizar grandes projetos sul-americanos.

Antes disso, o país andino desvinculou-se formalmente da CAN, por discordar abertamente dos acordos de livre comércio firmados pela Colômbia e pelo Peru com os Estados Unidos, que, na sua visão, iriam em desacordo com as regras do bloco. De qualquer forma, teria de fazê-lo, pois haveria impossibilidade manter-se em duas uniões aduaneiras distintas.

A estrutura do CMC passou a contar com um Grupo Ad Hoc que conduziria os trabalhos, como a adesão da Venezuela ao Tratado de Assunção, ao Protocolo de Ouro Preto e ao Protocolo de Olivos, a adoção da TEC/Mercosul, mediante a definição de cronograma de convergência, entre outros aspectos.

Com isso, vale destacar que foram adotados critérios de assimetria entre as economias e, com isso, o comércio da Venezuela para Argentina/Brasil seria desgravado plenamente em janeiro de 2010, e o da Venezuela ao Paraguai/Uruguai em janeiro de 2013.

Sobre a adoção da TEC, embora as características gerais das estruturas tarifárias do Mercosul e da Venezuela sejam razoavelmente convergentes, há diferenças quando se analisa em nível mais desagregado, o que tende a exigir um esforço razoável da Venezuela para adaptar-se à TEC, em particular aos produtos agrícolas, agroindustrial e intermediários intensivos em mão de obra, onde parece concentrarem-se os produtos sensíveis naquele país.

Ademais, nas negociações com parceiros extrazona e na esfera multilateral, há certa dose de apreensão para se verificar como a Venezuela influenciará o processo com vistas à liberalização do fluxo comercial desses produtos acima relacionados, para os quais o bloco tradicionalmente adotou estratégias mais ofensivas nos foros próprios.

A adesão plena passa a depender também da aprovação do Congresso Nacional dos cinco países.²²

²² Em fevereiro de 2011, resta apenas o Congresso paraguaio.

- ACE (nº 62) assinado com Cuba (21/7):

Com Cuba, o Acordo formaliza compromisso de incrementar o intercâmbio comercial das partes, mediante a redução ou a eliminação dos gravames e restrições aplicadas à importação dos produtos negociados. O mecanismo foi o mesmo utilizado em outros casos, com a “plurilateralização” das preferências já concedidas em acordos assinados individualmente por cada membro do Mercosul. Mas, dessa vez, não se mencionou a criação de uma ALC entre as partes. Ou seja, em um primeiro momento, decide-se pela constituição de APC.

São definidos cronogramas para preferências de 33% a 100%, com duração máxima de 4 anos, em 2 anexos.

Em face ao pouco expressivo comércio bilateral entre Cuba e o bloco regional, as negociações tinham sido bem encaminhadas e não foram controversas. Apenas destaque-se que foi o primeiro acordo com um país caribenho, abrindo as portas para novos entendimentos na sub-região.

- Mercosul – BOLÍVIA:

O país andino anuncia oficialmente a intenção de aderir plenamente ao bloco regional, ainda que o tema tenha sido algo permanente na agenda do bloco, de forma similar ao caso chileno.

Mas havia “ingredientes” a mais: em primeiro lugar, a Bolívia participa da CAN e não tem intenção de romper com o bloco andino; em segundo lugar, o país andino reivindica tratamento especial e diferenciado, nos mesmos moldes do que era oferecido pela CAN e pela ALADI, no sentido de que, por exemplo, o país pudesse negociar acordos diretamente com terceiros países.

Em relação ao primeiro item, alguns questionamentos são gerados. Por exemplo, em relação à adoção da TEC, que exigiria uma autorização especial dos demais membros da CAN e que, por outro lado, aumentaria a proteção tarifária do país. Já em relação à recepção do acervo normativo do Mercosul, o que poderia criar incompatibilidades em itens como regras de origem, normas fito e zoossanitárias, normas técnicas e defesa comercial, entre outros.

Sobre o segundo item, se o Mercosul fizesse concessões para a Bolívia, teria negligenciado reivindicações “tradicionais” do Uruguai e do Paraguai, também com características de economias menores.

Esses “impasses técnicos” não permitiram o destravamento para a realização da vontade política das partes nos anos seguintes.

2007

Aspectos gerais

Trata-se de ano de poucos avanços concretos. Destacamos apenas o Acordo de livre comércio assinado com o Estado de Israel, tratando-se da primeira experiência de sucesso na esfera extrazona.

Intrazona (ALADI)

- Mercosul – MÉXICO.

No referente aos Aspectos Gerais, a parceria comercial e política continuou a crescer nos últimos anos, embora o México ainda permanecesse inexpressivo na lista dos principais mercados de destino das exportações do Mercosul.

A mudança de visão do empresariado brasileiro em particular motivou a tentativa de conquista do mercado mexicano para seus produtos. Como o México assinou acordos comerciais com boa parte de seus parceiros, era fato que o Brasil necessitava melhorar suas condições de acesso e reequilibrar forças.

Em 2007, essa maior aproximação levou ao início de encontros governamental e empresarial, na esfera bilateral, que indicam a possibilidade de um acordo de integração econômica, que supere o ACE nº 53 e que, inclusive, vá além da constituição de uma ALC.

Extrazona (outros)

- Acordo de livre comércio Mercosul-ISRAEL (18/12).

O programa de liberalização comercial prevê a desgravação progressiva em até 10 anos para mais de 90% do universo de comércio entre as partes, numa metodologia automática e linear. A expectativa é de que haja crescimento no fluxo comercial, ainda pouco expressivo quando o ALC foi assinado (menos de 1%, nas exportações e nas importações dos países-membros do Mercosul a Israel, e vice-versa).

Para o Mercosul, a negociação pode avançar mais, mas em um contexto mais favorável à liberalização agrícolas por parte de Israel que excluiu itens de interesse para os quatro sócios do bloco, sob a alegação de que a legislação interna do país limita severamente concessões dessa natureza.

2008

Aspectos gerais

A constituição da UNASUL é o “novo capítulo” do processo de integração sul-americana.

Multilateral (OMC)

- A Rodada Doha é suspensa novamente diante das dificuldades no destravamento de certos itens da agenda negociadora. Além dos produtos agrícolas, permanente preocupação dos Mercosulinos, outros dois temas são relevantes para o bloco: mecanismos de homogeneização do universo tarifário e acordos setoriais para eliminação ou redução de tarifas para produtos industriais.

Intrazona (ALADI)

- Criação da UNASUL, com assinatura do Tratado Constitutivo, em 23/5:

(I) Principais pontos: (I) Objetivo: “constituir espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados”.

(II) Estrutura institucional: o Conselho de Chefes de Estado e de Governo; o Conselho de Ministros de Relações Exteriores; o Conselho de Delegados; e a Secretaria Aspectos gerais.

(III) Algumas propostas e avanços: a) mercado comum regional: com cronogramas de desgravação tarifária para 2014 e 2019; b) cooperação em infraestrutura; c) criação do Conselho de Defesa Sul-Americano; d) criação do Banco do Sul.

Extrazona (outros)

- Acordo-Quadro para a criação de uma APC com a União Aduaneira da África Austral (SACU), composta por África do Sul, Namíbia, Botswana, Lesoto e Swazilândia (15/12/2008). O programa prevê preferências fixas para setores agrícola, pesqueiro, têxtil, vestuário, químico, siderúrgico, eletrônicos, bens de capital, entre outros, sem, contudo, abranger os principais itens comercializados entre os blocos.
- Acordo-Quadro Mercosul – JORDÂNIA (julho de 2008), com vistas à constituição de ALC entre as partes no prazo de 10 anos, mediante eliminação progressiva de barreiras ao comércio.
- Mercosul – MARROCOS: retomada das negociações sob o amparo do Acordo-Quadro de 2004.
- Primeira Reunião Ministerial Mercosul-ASEAN com vistas a futuras tratativas comerciais.

2009

Intrazona (ALADI)

- MERCOSUL – CHILE

No aprofundamento das negociações, é assinado o Protocolo nº 53 ao ACE, de 27/5, em que as partes alcançam entendimentos sobre o comércio de serviços, entendimento pioneiro para o bloco regional em relação ao comércio de SERVIÇOS e que pode servir de “caso protótipo” em relação a outras negociações no futuro com outros parceiros comerciais.

Extrazona (outros)

- Entra em vigor o Acordo de preferências comerciais com a Índia (em junho) – são 3 níveis, de 10%, 20% e 100%, para cerca de 900 itens do universo de 10 mil produtos comercializados entre o bloco e o país asiático.
- Negociações entre Mercosul, SACU e Índia, com vistas à constituição de uma área de livre comércio trilateral (novembro de 2009).

2010

Extrazona (outros)

- Mercosul – ISRAEL.

O Acordo assinado em 2007 é promulgado pelas autoridades brasileiras e, com isso, entra em vigor entre as partes. Os outros países membros permanecem no processo de aprovação legislativa.

- Mercosul– EGITO – assinatura do Acordo de livre comércio (2/8). Trata-se do segundo acordo extrarregional dessa natureza e o primeiro com um país árabe. Foram previstos cronogramas

de desgravação imediata, de 4, de 8 e de 10 anos para o comércio de bens, tendo inserido cláusula evolutiva para o tratamento do comércio de serviços e investimentos.

- Comunicado conjunto Mercosul – UE trata da retomada oficial das negociações (17/5), que se dá efetivamente com a XVII reunião do Comitê de Negociações Birregionais (28/6 e 2/7, 11 e 15/10). Decide-se por um calendário de negociações em áreas temáticas a se iniciar em 2011.

2011²³

Aspectos gerais

O ano em curso começa sob a expectativa das medidas concretas a serem tomadas sob o amparo da Decisão CMC nº 56/2010, resultado da última reunião de cúpula realizada em dezembro de 2010, que traz um programa de consolidação da União Aduaneira.

Nessa Decisão, está dito que a ação externa do Mercosul será desenvolvida “mediante a negociação de mecanismos de vinculação política, comercial ou de cooperação com terceiros países ou grupos de países, tomando em consideração os interesses dos Estados Partes, o grau de institucionalização do bloco e os recursos disponíveis”.

Caberá ao GMC, a partir de 2011, construir uma proposta de agenda externa do bloco regional, a ser avaliada pelo CMC, na qual estejam previstos esquemas para a negociação de instrumentos políticos, comerciais ou de cooperação para o CMC, bem como se pretende viabilizá-los.

A nova orientação talvez possa responder a uma crítica recorrente sobre o processo negociador do Mercosul nos últimos anos, pois uma análise mais apurada não permitiria uma identificação dos critérios e elementos que orientam as esco-

²³ Até 28/2/2011.

lhas feitas pelo bloco. Estando as negociações com Estados Unidos e União Europeia praticamente paralisadas, os “Acordos Sul-Sul” passaram a prevalecer, mas sem uma incorporação de critérios econômicos de seletividade e sem continuidade em alguns casos específicos.

Intrazona (ALADI)

- Mercosul – CHILE:

Em 1º/1, no aniversário de 15 anos do ACE nº 35, praticamente o total do comércio entre país andino e os sócios Mercosulinos está desgravado em 100%, restando apenas dois cronogramas para o cumprimento (2012, para determinados produtos, e 2014, para produtos sensíveis).

- Mercosul – BOLÍVIA:

Em 1º/1, no âmbito do ACE nº 36, o fluxo comercial entre as partes também está praticamente liberado, com exceção do cronograma para 2014 (lista de produtos sensíveis).

Extrazona (outros)

Em encontro de nível presidencial (Brasil e Coreia do Sul), há discussão sobre a possibilidade de um acordo de livre comércio entre o Mercosul e o país asiático, além da cooperação em áreas estratégicas como cooperação em energia nuclear, petróleo e construção naval.

5 Conclusão

A proposta da cronologia analítica construída na seção acima não foi a de esgotar todos os acontecimentos, mas a de lançar as grandes tendências que nortearam o Mercosul nas suas relações externas.

De modo geral, os avanços parecem expressivos nas negociações intrazona, pois o Mercosul formalizou acordos com os principais parceiros comerciais da América Latina. Soluções “criativas” (cláusulas evolutivas, tratamento especial e diferenciado) foram adotadas para destravar negociações complexas.

A esfera extrazona tem ganhado particular atenção, e as experiências, especialmente no esquema “Sul-Sul”, se multiplicaram, ainda mais depois dos fracassos no lançamento de uma rodada multilateral no âmbito da OMC e também com a suspensão dos entendimentos no eixo hemisférico (ALCA).

No entanto, pudemos constatar que a agenda externa do Mercosul foi marcada por oscilações nos comportamentos dos membros. Diríamos que faltou continuidade em alguns momentos, em razão do ambiente macroeconômico interno e externo desfavoráveis, a pressão de setores econômicos internos, as visões destoantes das lideranças políticas no poder acabaram por afetar e talvez não tenham permitidos avanços mais significativos.

Um próximo passo a ser cumprido seria aprofundar os compromissos já alcançados, eliminando setores importantes ainda não tratados, para depois se alcançar voos mais altos, como na liberalização dos fluxos comerciais de serviços.

É fato que a “materialização” de uma política comercial comum vai requerer, em algum momento, a implementação efetiva de uma política de desenvolvimento comum, com integração das cadeias produtivas e políticas harmônicas de crescimento e competitividade. Assim, conforme Araújo (2008, p. 261), “[...] a boa condução do relacionamento comercial externo requer um aprofundamento do Mercosul que vai muito além de aspectos aduaneiros como a livre circulação de mercadorias e a eliminação de exceções à TEC”.

Analytical timeline of the external relations of Mercosur

Abstract

The aim of this paper is to present an analytical timeline (with didactic purposes), specifically for researchers interested in the external relations of the Southern Common Market, with special emphasis in the last 15 years. We list the negotiations developed, the agreements reached and its major developments, regarding the trade liberalization program eventually adopted. The regional bloc's external relations are examined in four distinct spheres, but interrelated, which will be: the multilateral sphere under the auspices of the World Trade Organization (WTO); the hemispheric sphere, regarding the negotiations for the establishment of the Free Trade Area of the Americas, the intra-zone sphere, with respect to arrangements with the other member countries of the Latin American Integration Association, under which Mercosur is considered a sub-regional scheme integration and, finally, the extra-zone sphere, in which the negotiations with all other trading partners are developed.

Keywords: Mercosur. WTO. FTAA. ALADI.

Referências

ALMEIDA, Paulo Roberto; CHALOULT, Yves. Avanços da regionalização nas Américas: cronologia analítica. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 42, n. 2, p.145-160, dez. 1999.

ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. *Mercosul: negociações extrarregionais*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Departamento de Integração e Programas Regionais. *Informe Mercosul*, Buenos Aires, ano 1, n. 1, jul./dez. 1997.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Departamento de Integração e Programas Regionais. *Informe Mercosul*, Buenos Aires, ano 2, n. 2, jan./jun. 1997.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Departamento de Integração e Programas Regionais. *Informe Mercosul*, Buenos Aires, ano 2, n. 3, jul./dez. 1997.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Departamento de Integração e Programas Regionais. *Informe Mercosul*, Buenos Aires, ano 3, n. 4, jan./jun. 1997.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Departamento de Integração e Programas Regionais. *Informe Mercosul*, Buenos Aires, ano 4, n. 5, 1998/1999.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Departamento de Integração e Programas Regionais. *Informe Mercosul*, Buenos Aires, ano 5, n. 6, jan./jun. 1997.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Departamento de Integração e Programas Regionais. *Informe Mercosul*, Buenos Aires, ano 6, n. 7, 2000/2001.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Departamento de Integração e Programas Regionais. *Informe Mercosul*, Buenos Aires, ano 7, n. 8, 2001/2002.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Departamento de Integração e Programas Regionais. *Informe Mercosul*, Buenos Aires, ano 8, n. 9, 2003/2004.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Departamento de Integração e Programas Regionais. *Informe Mercosul*, Buenos Aires, n. 10, fev. 2006.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Departamento de Integração e Programas Regionais. *Informe Mercosul*, Buenos Aires, n. 11, nov. 2006.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Departamento de Integração e Programas Regionais. *Informe Mercosul*, Buenos Aires, n. 12, fev. 2008.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Departamento de Integração e Programas Regionais. *Informe Mercosul*, Buenos Aires, n. 13, nov. 2008.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Departamento de Integração e Programas Regionais. *Informe Mercosul*, Buenos Aires, n. 14, fev. 2010.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Departamento de Integração e Programas Regionais. *Informe Mercosul*, Buenos Aires, n. 15, dez. 2010.

MERCOSUL. *Resolução GMC nº. 9/95*. Constituição de Grupo *Ad Hoc* de consulta e coordenação para as negociações no âmbito da OMC e do Sistema Global de Preferências Comerciais entre os países em desenvolvimento (SGPG). Assunção, 1995.

MERCOSUL. *Resolução GMC nº. 34/95*. Constituição de Grupo *Ad Hoc* Relações Externas. Montevideú, 1995.

MERCOSUL. *Decisão CMC nº. 9/95*. Programa de Ação do Mercosul até o Ano 2000. Assunção, 1995.

MERCOSUL. *Decisão CMC nº. 32/00*. Relançamento do Mercosul – Relacionamento Externo. Buenos Aires, 2000.

MERCOSUL. *Decisão CMC nº 08/2001*. Negociações com Terceiros Países. Assunção, 2001.

MERCOSUL. *Decisão CMC nº 28/05*. Regulamento do Artigo 20 do Tratado de Assunção. Montevideú, 2005.

MERCOSUL. *Decisão CMC nº 56/10*. Programa de Consolidação da União Aduaneira. Foz do Iguaçu, 2010.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Balanco de Política Externa: 2003-2010*. Brasília: MRE, 2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>>. Acesso em: 7 dez. 2010.

PORTAL ALADI. *Acordos de Complementação Econômica (ACE)*. Disponível em: <<http://www.aladi.org/>>. Acesso em: 7 dez. 2010.

PORTAL Brasileiro do Mercosul. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/>>. Acesso em: 7 dez. 2010.

PORTAL Oficial da Secretaria do Mercosul. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/index.jsp>>. Acesso em: 7 dez. 2010.

PORTALBID/INTAL. *Informes Mercosul*. Disponível em: <<http://www.iadb.org/pt/>>. Acesso em: 7 dez. 2010.

PORTAL. Ministério das Relações Exteriores. *Balança de Política Externa 2010*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/>>. Acesso em: 7 dez. 2010.