

Elizabeth Accioly

MERCOSUL
E
UNIÃO EUROPEIA

estrutura Jurídico-Institucional



4ª Edição — Revista e Atualizada
TRATADO DE LISBOA

A AMÉRICA E O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

É uma idéia grandiosa pretender formar de todo o Novo Mundo uma só nação, com um só vínculo que ligue suas partes entre si e com um todo. Já que tem uma origem, uma língua, os mesmos costumes e uma religião, deveria, por conseguinte, ter um só governo que confederasse os diferentes Estados que venha a formar-se⁵⁰.

Simón Bolívar

Os anseios de integração econômica na América Latina antecedem à Comunidade Européia do Carvão e do Aço (1951), concretizados nas marcantes ações de um idealista revolucionário, que decisivamente contribuiu para o processo de independência de vários países latino-americanos no século passado, antevendo ser a integração o único caminho para o sucesso econômico e cultural da América Latina: Simón Bolívar (1783-1830), um general venezuelano, cujo sonho era resgatar a unidade Latino-Americana. Lutou bravamente pela realização do primeiro tratado de união latino-americana – Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua entre as Repúblicas da Colômbia, Centro-América, Peru e Estados Unidos Mexicanos – e pela organização da Grã-Colômbia, unindo Colômbia, Venezuela, Equador e Peru. Foi escolhido presidente da Grã-Colômbia, mas, com a destruição de seu ideal de união, renunciou ao poder.

Desde o governo Campos Sales, em 1900, e mais tarde, em 1935, na administração Getúlio Vargas, foram encaminhadas negociações no intuito de formar a integração dos três países economicamente mais expressivos da América do Sul. Essa tentativa ficou denominada como o Bloco ABC, pois pretendia unir a Argentina, o Brasil e o Chile. Tal idéia foi, à época, desaconselhada e desestimulada pelo governo norte-americano⁵¹.

⁵⁰ PILETTI, Nelson; PRAXEDES, Walter. *O Mercosul e a Sociedade Global*. São Paulo: Ática, 1995. p. 31.

⁵¹ KUNZLER, Jacob Paulo; QUADROS, João Carlos Maciel de. *Mercosul e o mercado internacional*. São Paulo: Ed. Ortiz, 1994. p. 136.

No final da década de quarenta foi criada, no quadro das Nações Unidas, a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), liderada pelo argentino Raul Prebisch, responsável pelas negociações que conduziram à assinatura do Tratado de Montevidéu (TM/60), de 18 de fevereiro de 1960, que fez nascer a Associação Latino-Americana de Livre-comércio (ALALC), entre onze países (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela). Em 12 de agosto de 1980, a ALALC foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), com os mesmos signatários, a partir da assinatura do Tratado de Montevidéu (TM/80). De se ressaltar que no período que mediou a ALALC e a ALADI, surgiu um novo bloco regional, que almejava alcançar uma união aduaneira, segundo patamar de integração econômica – o Pacto Andino –, formado originariamente entre Colômbia, Equador, Peru, Bolívia e Chile, através o Acordo de Cartagena, firmado em 26 de maio de 1969.

Daí concluir-se que o projeto de integração da América do Sul não é recente, como enfatizado por Luiz Olavo Baptista:

Aqui (no Brasil) alguns pretendem que se vai seguir o mesmo percurso (da Comunidade Européia), no curto espaço de 5 anos previsto pelo Tratado de Assunção. Ledo engano. O processo integracionista na região tem suas raízes em 1940, num primeiro tratado Brasil-Argentina. Desde então muitos problemas foram identificados e parte deles resolvidos, inclusive e principalmente a identificação da fórmula mais eficaz para a implantação da zona de livre-comércio, que é a eliminação linear e progressiva de tarifas, adotada pelo Tratado de Assunção⁵².

Passemos, então, à análise dos Acordos de maior relevância no processo integracionista da América.

a) Associação Latino-Americana de Livre Comércio – ALALC

Em 18 de fevereiro de 1960, com a assinatura do Tratado de Montevidéu, surge a ALALC, composta por onze países latino-americanos, acima elencados, com o escopo de implantar um mercado comum regional, iniciada pela conformação de uma zona de livre-comércio, no prazo de doze anos. A gradual instalação de regimes autoritários na maioria dos Estados-partes e a crise econômica instalada na década de setenta levou o bloco à estagnação. Mas antes de alcançar esse estágio irreversível, diver-

⁵² Impacto do Mercosul sobre o sistema legislativo brasileiro, in: BAPTISTA, Luiz Olavo; MERCADANTE, Araminta; CASELLA, Paulo Borba (Org.). *Mercosul – das Negociações à Implantação*. São Paulo: Ed. LTr, 1994.

sas foram as tentativas de manter a coesão do bloco, tendo sido proposta em 1967, na reunião de Chefes de Estado e de Governo americanos, em Punta del Este, no Uruguai, a constituição do Mercado Comum Latino-Americano no prazo máximo de quinze anos, a partir de 1970. Mas a década de setenta foi nefasta não somente para os países da ALALC. A crise econômica que atingiu a economia mundial, gerou uma profunda recessão nos países latino-americanos. Acresça-se a isso o ultranacionalismo dos regimes ditatoriais que proliferaram na América Latina, conforme observa Juan Mario Vacchino:

Al concluir la década de los años setenta parece posible apreciar con más claridad las crisis del sistema internacional que, al combinar el estancamiento con la inflación, no puede ser analizada ni corregida con las herramientas de las teorías tradicionales. Atravesamos un período de transición entre dos fases del desarrollo capitalista en el que al “antiguo” orden le corresponde abandonar la escena superado por las contradicciones y conflictos que generara y empujado por el surgimiento de nuevas realidades y estrategias que tienden a redefinir las funciones de los grupos sociales y de las naciones en el seno del sistema mundial⁵³.

Assim é que, diante do fracasso dessa tentativa de união, decidem os *partnes* desse Clube reestruturá-la, criando, em 12 de agosto de 1980, a Associação Latino-Americana de Integração – ALADI, com assinatura do Tratado de Montevidéu, que pretende seguir os passos de sua antecessora no projeto de integração econômica regional, encontrando-se até hoje em funcionamento, conforme veremos mais adiante.

Pode-se dizer, contudo, que a ALALC serviu de aprendizado, e, sem dúvida, contribuiu para que se alcançasse a integração do Mercosul, conforme opinião de Rubens Antonio Barbosa:

Quiçá a velha ALALC tenha padecido do pecado da grandeza, ou dito em outros termos, de uma insofismável vontade de repetir, num continente ainda marcado pela heterogeneidade econômica e social e pela atuação de forças centrífugas, o pioneiro caminho aberto, nos anos 50, pelo pequeno grupo de países europeus que, premido pelas circunstâncias e pela necessidade de entendimento face a ameaças comuns, mostrou pela primeira vez ao mundo um modelo aparentemente viável de integração econômica. As bases, porém, do esforço integracionista, de um lado e outro do Atlântico, eram totalmente diversas, como a própria realidade se encarregou de demonstrar.

⁵³ *Integración Latinoamericana – de la ALALC a la ALADI*. Buenos Aires: Depalma, 1983. p. 202.

O problema fundamental na América Latina do pós-guerra não era o de reconstruir um mercado interno (que nunca tinha existido de forma estruturada), nem o de simplesmente retomar os vínculos materiais de um comércio regional despedaçado por anos de crise e de guerra. A questão era a própria conformação do mercado interno e a criação ou a expansão, a partir de níveis muito reduzidos, de fluxos de intercâmbio com parceiros locais que nunca – ou apenas esporadicamente – tinham freqüentado os registros de destino de seus vizinhos imediatos.

Sob esse ângulo, pode-se mesmo dizer que a “velha” ALALC fez bem e rapidamente: entre 1960 e 1980, o comércio intra-regional cresceu 20 vezes (em que pese a proporção ainda modesta do comércio total), contra apenas 10 vezes com o resto do mundo. Ao cabo de 10 anos, porém, o impulso ‘livre-cambista’ já dava sinais de fadiga: os acordos sobre desgravações tarifárias perderam progressivamente o fôlego, até praticamente desaparecer da mesa de negociações. Ao ser substituída pela ALADI, em 1980, a ALALC não era uma organização dinâmica, mas estava longe de ser uma entidade superada ou próxima do esclerosamento. Ela foi, na verdade, vítima de um engano em que incidiram os países-membros⁵⁴.

b) Comunidade Andina de Nações – CAN

Em 26 de maio de 1969, a Bolívia, o Chile, a Colômbia, o Equador e o Peru decidiram criar um acordo econômico sub-regional e assinaram, em Bogotá, o Acordo de Cartagena. Em 1973, a Venezuela ingressa na CAN, tendo se retirado em 2006⁵⁵, e o Chile, sócio-fundador, denuncia o Acordo em 1976.

O Acordo de Cartagena entrou em vigor em 24 de novembro de 1969, e se diferenciava da ALALC basicamente pela sua proposta de constituição de uma união aduaneira, com a adoção de uma tarifa externa comum. Foi, entretanto, no início da década de noventa que se registrou uma reativação do projeto, cujos maiores avanços haviam sido observados, até então, apenas no campo da cooperação política e da institucionalização do Grupo. As metas definidas pelo Grupo Andino, a partir da Ata da Paz, assinada pelos Estados-partes em novembro de 1990, fixou um novo prazo para formação de uma zona de livre-comércio: até 31 de dezembro de 1991, e estipulou para 1995 a adoção de uma tarifa externa comum, que, todavia, até os dias atuais ainda não foi alcançada.

⁵⁴ **América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade.** São Paulo: Ed. Aduaneiras, 1991. p. 87-88.

⁵⁵ Ver Anexo V. Documentos Históricos da União Europeia e do Mercosul

Embora ainda busque consolidar o estágio de união aduaneira, nos seus mais de 40 anos de vida, é de se destacar a ousadia desse bloco regional, do ponto de vista político-institucional, como ressalta Maria Luísa Duarte:

As Comunidades Europeias não são o único exemplo de integração econômica. O Pacto Andino, criado em 1969 pelo Acordo de Cartagena, apresenta uma estrutura institucional e um conjunto de objetivos que, ultrapassando a meta clássica da zona de comércio livre, permite, por isso, a comparação com a experiência comunitária. Contudo, a livre circulação de pessoas, mesmo na qualidade de agentes econômicos, não integra os objetivos do Pacto Andino, pelo que se torna desnecessária uma análise comparativa das duas experiências⁵⁶.

Em 10 março de 1996, os Presidentes do bloco andino, por ocasião do Oitavo Conselho Presidencial, celebrado na cidade de Trujillo-Peru, decidem dar um novo impulso ao acordo regional firmado em 1969. O Protocolo Modificatório do Acordo de Integração Subregional Andino (Acordo de Cartagena), conhecido por Protocolo de Trujillo, assinado em 03 de junho de 1997, altera sua estrutura orgânica⁵⁷ e altera sua denominação: o Pacto andino passa a chamar-se Comunidade Andina de Nações – CAN.

O Pacto Andino, hoje Comunidade Andina de Nações, embora tenha seguido o exemplo da Europa Comunitária, não conseguiu alcançar o patamar almejado desde 1969, qual seja: uma união aduaneira. Vê-se, destarte, que cada modelo de integração é único, e deve-se ter em conta a sua história e a sua geografia. A CAN é o exemplo de que a simples mimese de modelos não é suficiente para o sucesso de um bloco regional⁵⁸.

⁵⁶ **A Liberdade de Circulação de Pessoas e a Ordem Pública no Direito Comunitário.** Lisboa: Ed. Coimbra, 1992. p. 69.

⁵⁷ O Protocolo de Trujillo cria o Sistema Andino de Integração – SAI, formado pelos seguintes órgãos: o Conselho Presidencial Andino; o Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores; a Comissão da Comunidade Andina; a Secretaria Geral da Comunidade Andina; o Tribunal de Justiça da Comunidade Andina; o Parlamento Andino; o Conselho Consultivo Empresarial; o Conselho Consultivo Laboral; a Corporação Andina de Fomento; o Fundo Latino-americano de Reservas; o Convênio Simón Rodríguez, os Convênios Sociais que se agreguem ao Sistema Andino de Integração e os demais que se criem no marco do mesmo; a Universidade Andina Simón Bolívar; os Conselhos Consultivos que estabeleça com a Comissão; e, os demais órgãos e instituições que se criem no marco da integração subregional andina.

⁵⁸ ACCIOLY, Elizabeth. Poderá exportar-se o modelo da União Europeia? **Revista de Estudos Europeus da Faculdade de Direito de Lisboa**, Ano 1, n. 2. Coimbra: Almedina, 2007, p. 251.

c) Associação Latino-Americana de Integração – ALADI

A ALADI foi criada em 12 de agosto de 1980, com a firma do Tratado de Montevideu, pelos precursores da ALALC, que se propuseram a dar prosseguimento ao processo de integração, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico-social, harmônico e equilibrado da América Latina.

As metas da ALADI se assemelham às da ALALC (criação de um mercado comum, desenvolvimento social e econômico dos países-membros, promoção do comércio intra-regional), porém seus princípios foram mais flexíveis quanto aos prazos para o estabelecimento da redução tarifária. Os primeiros anos da ALADI, no início dos anos 80, foram marcados pela crise do endividamento externo da América Latina, iniciada com a moratória decretada pelo México em 1982, que trouxe um impacto negativo no processo integracionista.

O surgimento de blocos econômicos foi deixando a América Latina cada vez mais isolada, já que caminhava no sentido contrário da história, enquanto os países mais desenvolvidos procuravam a integração. A Comunidade Econômica Européia, desde o Ato Único Europeu, em 1986, veio impulsionar o funcionamento do mercado comum, com a implantação das quatro liberdades, marcando o início do mercado interno para 1º de janeiro de 1993.

Aparece, ainda, na década de noventa, a implementação do Acordo de Livre Comércio da América do Norte – NAFTA, pelo qual a América do Norte, depois de negociações do acordo de livre-comércio entre os Estados Unidos da América e Canadá, aperfeiçoava seus esquemas comerciais, com a adesão do México.

Assim, enquanto a ALADI, com a integração multilateral, persistia sem muito resultado prático, ganhava corpo a convicção de que, somente com esforços parciais, por grupos de países, se avançaria concretamente com o processo negociador regional, como ressaltado pelo saudoso Professor das Arcadas, Guido Soares:

(...) a maior crítica que se pode fazer à ALADI é quanto ao seu caráter exclusivamente diplomático, de relações interestatais, onde inexistente espaço para indivíduos nem para empresas privadas da região, que, na verdade, são os interessados e ao mesmo tempo, os agentes da integração regional. Não só os importantes aspectos de livre movimento de pessoas, empresas, de capitais privados da região e de formas comunitárias de organização empresarial, estão ausentes das preocupações do Tratado instituidor da ALADI, como, o que é mais grave, inexistente qualquer foro onde possam aqueles interessados expressar suas vontades e fazer sentir suas reivindicações; isto posto, continua a ALADI repetindo o modelo

*de integração econômica regional, onde o único agente é o Estado, numa realidade do mundo, onde o intervencionismo estatal tem mostrado sua ineficácia*⁵⁹,

Inicia-se, portanto, uma nova fase para a América Latina, cessando uma linha de relacionamento formal e distante entre os países da região. Acrescente-se a isso uma mudança positiva, na década de 80, na esfera política, período em que finalmente os regimes militares autoritários deram lugar a governos civis, retomando-se – felizmente – o caminho da democracia. O próprio conceito de nacionalismo passou a aceitar, gradativamente, uma significação remodelada, ou seja, em lugar de favorecer as tendências autonomistas do Estado, a defesa dos interesses nacionais passou a privilegiar a criação de condições de competição, de educação, de capacitação tecnológica e científica e controle das práticas que distorcem ou anulam a competitividade.

A ALADI enfrenta hoje uma nova realidade face aos vários espaços sub-regionais e bilaterais entre seus sócios, como enfatiza Vicente Guillermo Arnaud:

*Muchas son las críticas que se han formulado al Tratado de Montevideo de 1980. Se ha dicho que no contiene ni metas cuantitativas ni plazos para el cumplimiento de objetivos precisos; que sus disposiciones son meramente programáticas y, en conjunto, se caracterizan por una fuerte dispersión normativa; que es un tratado marco de textura maleable y de naturaleza extraordinariamente permisiva; que su texto no legisla sobre coordinación y armonización de políticas en los diversos campos de las actividades conjuntas inherentes a un proceso de integración económica; etcétera. ALADI trató el proceso de integración en forma de una suma de acuerdos bilaterales extensibles a terceros países, debiendo enfrentar los problemas de las desigualdades de los países de menor desarrollo económico relativo. Para obviar los inconvenientes y la inoperancia integracionista de la ALADI surgió el Tratado de Asunción que creó el Mercosur, que no es sino una materialización del proceso de integración que proclama el Tratado de la ALADI*⁶⁰.

Uma inusitada adesão à ALADI foi levada à efeito no ano de 2000. Cuba passa a ser o décimo segundo integrante deste Clube. Sabe-se que o

⁵⁹ O Direito Supranacional nas Comunidades Européias e na América Latina: o caso da ALALC/ALADI e o Mercado Comum Brasil-Argentina. *Revista dos Tribunais*, n. 668, p. 28.

⁶⁰ ARNAUD, Vicente Guillermo. *Mercosur, Unión Europea, NAFTA y los procesos de integración regional*. Buenos Aires: Ed. Abeledo-Perrot, 1996. p. 104.

passaporte para ingresso num bloco econômico é o respeito à democracia, o que nesse caso não foi levado em consideração.

d) Mercado Comum do Sul – MERCOSUL

A Comunidade Econômica Européia sempre foi um modelo e um desafio para a América Latina. Nos anos 60, acreditávamos que a integração se realizaria exclusivamente em função da vontade política. Não percebíamos naquele momento que por trás do Tratado de Roma havia outros elementos além das cláusulas do próprio Tratado. Anos de aprendizado no acompanhamento cuidadoso dos assuntos da Comunidade e de sua crescente importância como nosso parceiro comercial ensinaram-nos que a integração é o coroamento de um processo progressivo de colaboração entre países que têm em comum algo mais do que suas fronteiras.

A Comunidade Econômica Européia, tomada como modelo, inspirou-nos a realizar projeto similar na América do Sul. Durante anos fortalecemos o comércio intra-regional até vislumbrarmos a possibilidade de promover esse comércio e elevar a patamaras crescentes os interesses por ele gerados. Nesse sentido, o Mercosul – Mercado Comum do Sul – é um desdobramento do esforço europeu de integração⁶¹.

A queda das fronteiras econômicas na escala mundial serviu para espantar as nuvens que sempre pairaram sobre as relações diplomáticas entre os países do Cone Sul, pois, até meados da década de oitenta, Brasil e Argentina viviam de costas um para o outro. Foi assim que, no início de 1985, Tancredo Neves visitou Raúl Alfonsín, em Buenos Aires, e decidiram levar adiante uma aproximação política e comercial maior entre os dois países.

A morte de Tancredo Neves, antes mesmo de assumir o Governo, não arrefeceu os planos dos então Presidentes Raúl Alfonsín e José Sarney, que firmaram a Declaração de Iguazu, em 30 de novembro de 1985⁶², por ocasião da inauguração da Ponte Presidente Tancredo Neves, ligando Puerto Iguazu, na Argentina, à Foz do Iguazu, no Brasil. O embrião do Mercosul nasce nesse instante, simbolizada pela ponte, marco do entendimento e da aproximação dos países.

No ano seguinte, mais um estágio foi alcançado, com a assinatura, em julho de 1986, da Ata para a integração Brasil-Argentina, a qual criou o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Dois anos

⁶¹ CARDOSO, Fernando Henrique. O Brasil e a Integração Européia. Conferência proferida no Royal Institute for International Affairs, Chatham House – Londres, 28.01.1993. In: **Boletim de Diplomacia Econômica**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, n. 14, fev. 1993.

⁶² V. Anexo V. Documentos históricos do Mercosul.

mais tarde, em 29 novembro de 1988, o processo de integração Brasil-Argentina adquire novos contornos, com a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento – TICD, prevendo a conformação de um espaço econômico comum no prazo de dez anos, com a crescente eliminação dos obstáculos alfandegários e não-alfandegários e a gradual liberalização do comércio bilateral. O auge desse processo foi atingido com a Ata de Buenos Aires, em 6 de julho de 1990⁶³, que tinha por meta de reduzir o prazo para a criação do espaço econômico comum para dezembro de 1994. A ata foi firmada pelos então recém-chegados atores da cena política desses dois países vizinhos, Carlos Menem e Fernando Collor de Mello.

As articulações argentina e brasileira para a criação de um bloco regional, logo aderiu o Uruguai, preocupado com o movimento que ameaçava deixá-lo num relativo isolamento econômico, e, pouco depois, o Paraguai, o que culminou com a assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, em vigor, internacionalmente, em 29 de novembro de 1991, com o depósito das ratificações necessárias, fazendo parte dessa integração o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai.

A origem do Mercosul é essencialmente bilateral; deu-se a partir do relacionamento entre o Brasil e a Argentina, que, até então, eram tradicionalmente adversários, trazendo à lembrança, guardadas as devidas proporções, a rivalidade alimentada entre a França e a Alemanha. Inimigas na Segunda Grande Guerra, foram postas lado a lado no projeto da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), e, posteriormente, no da Comunidade Econômica Européia (CEE), conseguindo somar esforços e fazer com que a união prosperasse.

O sucesso desta integração pode ser atribuído ao Tratado de Montevideo, de 1980, leia-se ALADI, que num ato de lucidez, servindo-se da experiência fracassada da ALALC, passou a incentivar integrações bilaterais ou regionais aos então onze sócios, sob o seu manto institucional. Brasil e Argentina inauguram esta aproximação, em meados da década de 80, e a partir desta integração bilateral dá-se o início do conhecido efeito de coalescência que culmina com a criação da Unasul, em 2008, senão vejamos:

Em 25 de junho de 1996, o Chile e a Bolívia somam-se ao bloco, regional na primeira fase de integração. Em 25 de agosto de 2003, é a vez do Peru assinar um acordo de livre-comércio com o Mercosul. De se ressaltar que estes três países não partilhavam do mesmo *status* que os outros quatro sócios, encontrando-se no primeiro estágio de integração, qual seja, a zona de livre-comércio.

⁶³ Ver Anexo V. Documentos Históricos do Mercosul.

O Acordo de Complementação Econômica – ACE 56, de dezembro de 2002 sela a fusão de dois blocos econômicos da América do Sul: Mercosul e Comunidade Andina de Nações. Assim sendo, todos os Estados da América do Sul, à exceção da Guiana e do Suriname passam a estar unidos pelo livre comércio.

Em abril de 2006 é a vez da Venezuela manifestar a vontade de se tornar sócio pleno do Mercosul. A formalização do ingresso da Venezuela no Mercosul ainda está pendente da aprovação do Paraguai. Todos os demais países, incluindo o Brasil, cujo parlamento ofereceu grande resistência, já aprovaram o seu ingresso neste Clube.

Na 39ª Reunião de Cúpula do Mercosul, realizada no dia 3 de agosto de 2010, o Ministro das Relações Exteriores da Venezuela, Nicolas Maduro, fala, com entusiasmo, do ingresso do seu país ao Mercosul:

A Venezuela passa por um processo avançado de integração com o Mercosul, apesar de ainda não ser um membro pleno. Já somos parte das estruturas deste Mercosul que se diversificou e se ampliou. Estamos em um processo avançado de integração em todos os níveis. A necessidade de avançar na aprovação por parte de nossos irmãos paraguaios no protocolo de adesão, elemento importante do ponto de vista formal e legal, não prejudicou o processo de integração. “Somos ou não somos? Eu diria que somos Mercosul”

Por estarem dez Estados sul-americanos integrados num mesmo projeto econômico, após a formalização CAN-Mercosul, surge em 2004, na III Reunião de Chefes de Estado e de Governo da América do Sul, realizada em Cusco, no Peru, a proposta de se criar uma Comunidade Sul-americana de Nações. Em 2007, durante a I Cúpula Energética Sul-americana (Isla Margarita, Venezuela), esta Comunidade foi rebatizada com o nome União de Nações Sul-Americanas – UNASUL, com a participação de todos os Estados sul-americanos, incluindo a Guiana e o Suriname. A UNASUL está constituída pelos doze países que integram a América do Sul, tendo por missão construir um espaço de articulação no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, atentos na preservação da paz e da segurança, na eliminação das desigualdades socio-econômicas e no fortalecimento da democracia. O seu Tratado Constitutivo foi aprovado durante Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Brasília, em 23 de maio de 2008 e depende da ratificação de nove Estados para entrar em vigor⁶⁴.

⁶⁴ Para sua vigência plena, o Tratado precisa ser aprovado por pelo menos nove dos doze países membros da Unasul – Bolívia, Equador, Peru, Brasil, Argentina, Paraguai, Colômbia, Uruguai, Venezuela, Chile, Guiana, Suriname. Panamá e México são observadores. O Tratado

Em 7 de abril de 2010 o Mercosul alargou o número de sócios além-continente, formalizando uma zona de comércio livre com Israel. O Estado de Israel passa a ser o primeiro país fora da América do Sul a ingressar no Mercosul⁶⁵.

No dia 02 de agosto de 2010, o Egito assinou o Tratado de Livre Comércio com o Mercosul, acordo este que depende da aprovação parlamentar dos Estados-parte do Mercosul para entrar em vigor.

Voltando ao Mercosul,³o Tratado de Assunção acolhe em seu texto o respeito ao princípio da reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados-partes (art. 2º); o respeito ao princípio da não-discriminação (art. 8º, inc. “d”); métodos para combater as diferenças pontuais de ritmo no Programa de Liberação Comercial para Paraguai e Uruguai (art. 6º), normas de tratamento nacional para produtos provenientes de qualquer Estado-parte (art. 7º); invoca a transparência na coordenação de políticas nacionais para assegurar condições equitativas de comércio com terceiros (art. 4º) e por último, mas não menos importante, o respeito ao princípio da *pacta sunt servanda* (art. 8º, incs. “a” e “b”).

O Protocolo de Ouro Preto, em seu preâmbulo, reafirma os princípios do Tratado de Assunção, dando ênfase à implantação de uma união aduaneira como etapa para a construção do mercado comum, bem como a implantação da estrutura orgânica definitiva do Mercosul, que será estudada mais adiante.

Um dos Protocolos de maior relevância para os Estados-parte, por ser ainda este continente marcado por alguma instabilidade democrática, foi assinado na cidade argentina Ushuaia, na Reunião do Conselho do Mercado Comum, em julho de 1998, pelos Presidentes dos Estados-partes do Mercosul e das Repúblicas da Bolívia e do Chile: o “Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático”. Nesse documento os seis Estados reconhecem a vigência das instituições democráticas como condição indispensável para a existência e o desenvolvimento do Mercosul, admitindo que toda alteração da ordem democrática será inaceitável para a continuidade do processo de integração regional⁶⁶.

Constitutivo da Unasul estabeleceu oficialmente a integração econômica da América do Sul na forma do bloco econômico. Ou seja, os membros do Mercosul mais os da CAN uniram-se ao Chile, ao Suriname e à Guiana numa zona de livre comércio.

⁶⁵ O acordo tem por fim reduzir as tarifas para uma lista de produtos que vão figurar na pauta comercial de cada um dos Estados-parte, com a previsão de inserir nesta relação 8.000 itens que compõem a pauta comercial oferecida por Israel, no prazo de oito anos. O Mercosul, da sua parte oferece 9.424 itens com tarifa gradualmente reduzida no prazo de dez anos. O Brasil tem grande interesse nas áreas de agronegócio, defesa espacial, mineração, indústria têxtil, tecnologia, aviação e medicamentos.

⁶⁶ Ver Anexo V. Documentos Históricos da União Européia e do Mercosul.

No Capítulo I do Tratado de Assunção, estão presentes os propósitos, princípios e instrumentos, prevendo o art. 1º os seus objetivos. Dentre eles destaque-se o respeito à livre circulação de bens, de serviços e de fatores produtivos, através, dentre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente; o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum com relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados; a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-partes, para assegurar condições adequadas de concorrência entre eles, e o compromisso destes de harmonizar suas legislações nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

O Capítulo II cuida da Estrutura Orgânica, criando provisoriamente dois órgãos para o Mercosul, quais sejam, o Conselho do Mercado Comum e o Grupo Mercado Comum. Os idiomas oficiais do Mercado Comum são o Português e o Espanhol, de acordo com o art. 17. E, finalizando o segundo capítulo, o art. 18 do Tratado de Assunção dispõe: "Antes do estabelecimento do Mercado Comum, a 31 de dezembro de 1994, os Estados-partes convocarão uma reunião extraordinária com o objetivo de determinar a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercado Comum, assim como as atribuições específicas de cada um deles e um sistema de tomada de decisões", ou seja, o Tratado de Assunção nasce provisório, sendo complementado pelo Protocolo de Ouro Preto, de 17 de dezembro de 1994, que instituiu órgãos definitivos para a etapa de construção da união aduaneira.

O Capítulo III trata da vigência do Tratado de Assunção, dispondo que ele terá duração indefinida e entrará em vigor trinta dias após a data do depósito do terceiro instrumento de ratificação, que ocorreu em 29 de novembro de 1991.

O Capítulo IV refere-se à adesão de novos países, preferencialmente aos países-membros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), tema este que tem o seu auge com a criação da UNASUL, como vimos acima.

O Estado que desejar desvincular-se do Tratado de Assunção poderá fazê-lo, desde que obedeça às normas do Capítulo V, que trata da denúncia, em seus arts. 21 e 22.

Por fim, o Capítulo VI, cuida das disposições gerais. O art. 23 batiza-o de Tratado de Assunção, e o art. 24 institui a criação de uma Comissão Parlamentar Conjunta, com o escopo de facilitar a implementação do Mercado Comum. Os Poderes Executivos dos Estados-partes manterão seus respectivos Poderes Legislativos informados sobre a evolução do Mercado Comum, objeto do Tratado.

O diplomata Paulo Roberto de Almeida, ao analisar os Tratados de Assunção e o de Roma, estabelece a seguinte comparação:

Parece evidente, contudo, que, constando apenas 24 artigos, o Tratado de Assunção não pode ser comparado ao Tratado de Roma, muito embora persiga, grosso modo, os mesmos objetivos integracionistas de seu ancestral (mas não antecessor) europeu. Diferentemente, porém, do instrumento institucional que lançou o mercado comum europeu, o TA não comporta nenhum procedimento de tipo comunitário, nem prevê órgãos supranacionais; tampouco ele contempla aspectos normativos de alcance tão vasto como, por exemplo, a política agrícola comum da CEE, cujos parâmetros são definidos ao seio da Comissão Européia.

Do ponto de vista comparativo, portanto, o TA se aproxima mais da Convenção Benelux de 1944 (firmada em Londres, em 5 de setembro de 1944, completada pelo Protocolo de Haia, de 14 de março de 1947), que instituiu uma união aduaneira entre a Bélgica, o Luxemburgo e os Países Baixos. Esses países se propunham, resumidamente, a criar um território econômico no qual nada se oporia à livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, a eliminar qualquer discriminação entre produtos e produtores nacionais respectivos, a instaurar uma política econômica, financeira, fiscal e social coordenada, a instituir uma tarifa externa comum, a estabelecer uma política comercial e cambial comum em relação a terceiros países e a promover o bem-estar econômico e social de seus povos, ou seja, exatamente os objetivos a que aspiram os Estados-membros do Tratado de Assunção⁶⁷.

Como vimos, o Tratado de Assunção prevê duas etapas de integração. A primeira [provisória], encerrada em 31 de dezembro de 1994, tinha por objetivo dar início e impulso à formação de um mercado comum; a segunda [definitiva] começou em 1º de janeiro de 1995 com a consolidação de uma união aduaneira imperfeita, o que enseja a antevisão de que ainda se está demasiadamente distante da conformação de um Mercado Comum.

Para essa primeira fase o Mercosul buscou os ajustes econômicos, políticos e jurídicos para que a engrenagem que move essa integração pudesse funcionar a partir da data estabelecida: 1º de janeiro de 1995. A partir daí passou-se para a etapa definitiva, com o estabelecimento de uma união aduaneira entre os quatro sócios, que vem cristalizar o caráter irreversível e dinâmico do processo de integração do Mercosul, reforçado pela adoção de um novo perfil institucional, consubstanciado no Proto-

⁶⁷ Mercosul e União Européia: vidas paralelas? In: *Boletim de Integração Latino-Americana*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, n. 14, p. 21.

colo de Ouro Preto, que trouxe um novo impulso à integração regional, como analisa Lincoln Bizzótero Tabaré Vera:

La definición de la Unión Aduanera constituye una decisión fundamental en lo que se refiere a la continuidad del proceso de integración. De alguna manera, puede establecerse que una vez definidos estos instrumentos, los retornos son más difíciles. En definitiva, una vez que el Protocolo de Oro Preto sea adoptado y los Estados-partes comiencen a implementar los mecanismos necesarios para efectivizar las normas y hacer operativas las decisiones, se comenzará otra etapa, que ubica a los distintos actores en otra perspectiva⁶⁸.

O art. 18 do Tratado de Assunção dispôs que, antes do estabelecimento do mercado comum, em 1º de janeiro de 1995, os Estados-partes convocariam uma reunião extraordinária com o objetivo de determinar a estrutura institucional definitiva dos órgãos de administração do Mercado Comum, assim como as atribuições específicas de cada um deles e um sistema de tomada de decisões. Para dar cumprimento ao referido artigo, realizou-se, no dia 17 de dezembro de 1994, na histórica cidade de Ouro Preto, Minas Gerais, a VII Reunião do Conselho do Mercado Comum, onde foi divulgado o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul, conhecido por Protocolo de Ouro Preto – POP, que estabelece a estrutura orgânica definitiva para o Mercosul, que será analisada em capítulo próprio.

Outro grande passo dado pelo Protocolo de Ouro Preto foi o de conferir ao Mercosul personalidade jurídica de Direito Internacional, conforme previsto em seus arts. 34 e 35: “O Mercosul terá personalidade jurídica de Direito Internacional” (art. 34), e “poderá, no uso de suas atribuições, praticar todos os atos necessários à realização de seus objetivos, em especial contratar, adquirir ou alienar bens móveis e imóveis, comparecer em juízo, conservar fundos e fazer transferências” (art. 35).

A personalidade jurídica consiste na suscetibilidade de ser titular de direitos e estar sujeito a obrigações. No entanto, o conteúdo concreto da personalidade jurídica internacional reconhecida ao Mercosul só pode ser aferido a partir das competências que lhe são atribuídas expressa ou implicitamente.

Os dois vetores fundamentais das relações externas no que se refere à integração são a união aduaneira e a política comercial comum. O passo da união aduaneira já foi dado, com a eliminação dos direitos adua-

⁶⁸ De Asunción a Oro Preto: definiciones y estrategias en la construcción del Mercosur. IV Encuentro Internacional de Derecho de América del Sur. Montevideo, 17 a 20.05.1995.

neiros, ainda que parcialmente, já que alguns produtos permanecem à margem da Tarifa Externa Comum (TEC).

A partir do momento em que os Estados-partes aceitaram a livre circulação não só dos produtos originários de qualquer um deles, mas ainda dos produtos importados de terceiros Estados, ao concordarem com a TEC, perderam a faculdade de negociar acordos comerciais e de tentar controlar o seu comércio externo através dos instrumentos tradicionais. Conseqüentemente, cada Estado renuncia a uma política comercial externa autônoma, o que implica na necessidade de elaborar uma política comercial comum.

Prevê-se um maior avanço com relação à implementação da União Aduaneira, por ter sido aprovado, o Código Aduaneiro do Mercosul, na 39ª Reunião de Cúpula do Mercosul, realizada 3 de agosto de 2010, aprovação esta que já era aguardada há mais de quinze anos.

No que se refere ao sistema de tomada de decisões, o art. 37 do POP dispõe que “as decisões dos órgãos do Mercosul serão tomadas por consenso e com a presença de todos os Estados-partes”, continuando o mesmo mecanismo do Tratado de Assunção. Pertinentemente à aplicação interna das normas emanadas dos órgãos do Mercosul, o Protocolo de Ouro Preto prevê, em seus arts. 38 a 40, para garantir a vigência simultânea em todos os Estados, que, após cada um deles incorporar a norma aos respectivos ordenamentos jurídicos internos, a Secretaria Administrativa comunicar-lhes-á o fato individualmente, e, trinta dias depois, entrarão simultaneamente em vigor as normas emanadas do Mercosul.

As fontes do Mercosul estão previstas no art. 41 do POP: o Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares; os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção; as decisões do Conselho Mercado Comum, as resoluções do Grupo Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul, adotadas desde a entrada em vigor do Tratado de Assunção. De outra parte, devem ser, ainda, incluídas como fontes acessórias e complementares os princípios gerais do direito e os laudos do Tribunal Arbitral, previstos no Protocolo de Brasília.

Finalmente, os arts. 43 e 44 versam sobre o sistema de solução de controvérsias, que serão submetidos aos procedimentos estabelecidos no Protocolo de Brasília, de 17 de dezembro de 1991, incorporando-se a este as diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul. Prevê, outrossim, a revisão do atual sistema de solução de controvérsias do Mercosul, com vistas à adoção de um sistema permanente, que será de vital importância para o seu fortalecimento jurídico.

É de se realçar que o objetivo do Mercosul não é o de apenas assegurar a união aduaneira no espaço abrangido pelos países signatários, mas também o de alcançar um estágio mais avançado de integração: o Merca-

do Comum. Diante de tantas instabilidades econômicas que o Mercosul tem enfrentado, a construção de mercado comum fica adiada, a depender da vontade política dos atuais dirigentes do Mercosul em levar este projeto adiante.

e) O Acordo Mercosul e União Européia

O Chefes de Estado e de Governo do Mercosul e da União Européia assinaram, em 15 Dezembro de 1995, o “Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação”, conhecido por Acordo de Madrid, instrumento de transição para uma futura “Associação Inter-regional”, com a finalidade de implantar um programa de liberalização progressiva, visando a formação de zona de livre comércio entre os dois blocos⁶⁹.

Em Janeiro de 1999, os Chefes de Estado e de Governo do Mercosul e da União Européia, reunidos no Rio de Janeiro, deram início às negociações sobre a liberalização comercial. O comunicado conjunto estabeleceu que as negociações cobririam os sectores agrícola, industrial e de serviços e deveriam seguir o princípio do *single-undertaking*, segundo o qual os acordos originados das negociações seriam implementados em conjunto.

As reuniões que se seguiram levaram à formação do Comité de Negociações Bi-regionais (CNB). O CNB realizou sua primeira reunião em Buenos Aires em Abril de 1999. Em suas conclusões o CNB reafirmou os princípios gerais já pactuados (*single undertaking*, inclusão de todos os sectores, liberalização comercial) e dividiu os temas de negociação em: Diálogo Político, Cooperação e Questões Comerciais.

O foco das negociações, no entanto, tem se restringido às questões comerciais. Para tanto foram criados três Grupos Técnicos, com a finalidade de assessorar o CNB: GT1 – comércio de bens, incluindo acesso a bens agrícolas, medidas tarifárias e não tarifárias, barreiras técnicas ao comércio, verificação de conformidade, *anti dumping*, direitos compensatórios, regras de origem, vinhos e bebidas espirituosas (destilados), procedimentos aduaneiros e assistência mútua; GT2 – comércio de serviços, propriedade intelectual e investimentos; GT3 – compras dos governos, políticas de concorrência e solução de controvérsias.

Passados mais de dez anos da assinatura do Acordo de Madrid, o processo de negociação do acordo Mercosul-UE encontra-se ainda na fase de análise das ofertas. As dificuldades para a conclusão do acordo concentram-se, pelo lado da UE, numa abertura mais ampla a produtos industrializados e serviços, e pela parte do Mercosul, num acesso mais amplo para os produtos agrícolas.

Um esforço muito intenso de ambas as partes foi levado a efeito para que se assinasse o Acordo até meados de Outubro de 2004, data prevista para a posse de novos integrantes da Comissão Européia. Argumentava-se que todo o trabalho até aqui realizado seria reavaliado pela nova Comissão, tornando todo este processo ainda mais lento. Criou-se, portanto, grande expectativa para a formalização do Acordo UE-Mercosul. A Declaração de Guadalajara, firmada aquando da Cimeira da América Latina e do Caribe e da União Européia, em 28 e 29 de Maio de 2004, dispunha, no item 54: “*Acolhemos com satisfação o progresso alcançado na negociação do Acordo de Associação Inter-regional entre o Mercosul e a União Européia. Cremos ser possível alcançar um resultado equilibrado e ambicioso com base nos esclarecimentos e nas atuais ofertas. Instruimos nossos negociadores a intensificarem seu trabalho para que este resultado possa ser alcançado até a data prevista de outubro de 2004*”.

O palco para a celebração do histórico acordo seria a cidade de Lisboa. Os representantes dos dois blocos regionais reuniram-se em 20 de outubro de 2004. Porém, uma vez mais foram frustradas as expectativas de acordo para a formalização da integração bi-regional. Assinaram, na altura, a Declaração de Lisboa, reiterando os anseios de se criar a tão almejada zona de livre comércio entre os dois blocos, sem, contudo, estabelecer datas para uma nova rodada de negociações.

Na esteira desta Declaração, realizou-se, no Luxemburgo, em 31 de Janeiro de 2005 a V Conferência Plenária – Foro Empresarial Mercosul – União Européia, que aprovou a “Declaração de Luxemburgo” reiterando os esforços para o relançamento das negociações para a conclusão do Acordo UE – Mercosul

Em 26 de Maio de 2005 os representantes do Mercosul e a União Européia reuniram-se no Luxemburgo, sob Presidência Luxemburguesa do Conselho da União Européia, com a intenção de fortalecer e aprofundar o diálogo político através de uma consulta mais estreita sobre questões bi-regionais e multilaterais de interesse mútuo.

Nova cimeira dos Chefes de Estado e de Governo da União Européia e da América Latina e Caralbas foi realizada em Viena, a 12 de Maio de 2006. Nesta reunião Ministerial as partes manifestaram a expectativa de que as negociações conduzam à conclusão tempestiva e bem sucedida de um Acordo de Associação abrangente e equilibrado. É a redacção do ponto 31: “*Tomamos nota do progresso nas negociações entre o Mercosul e a União Européia para celebrar um Acordo de Associação Inter-regional, e atribuímos a máxima importância ao objectivo de alcançar um acordo que seja ambicioso e equilibrado. Esse acordo deve reforçar as relações políticas, económicas, comerciais e de cooperação*

⁶⁹ Ver Anexo V. Documentos Históricos da União Européia e do Mercosul.

entre as duas partes, considerando os diferentes níveis de desenvolvimento”.

Nos dias 5 e 6 de Novembro de 2006 realizou-se a 6ª Conferência do Foro Empresarial Mercosul-UE, na cidade de Buenos Aires, Argentina, ocasião em que foi assinada a Declaração de Buenos Aires, com o propósito de se concretizar a harmonização da aplicação de medidas *anti dumping*; a liberalização do comércio de serviços; a instituição de um marco de previsibilidade para os investimentos estrangeiros; e a eliminação de barreiras e subsídios agrícolas. Paralelamente a esta conferência, foi realizada a Reunião Negociadora para um Acordo de Associação Bi-regional Mercosul-União Européia, nos dias 6 e 7 de Novembro do mesmo ano, na cidade do Rio de Janeiro.

A tentativa de novas reuniões entre os dois blocos econômicos foram infrutíferas, já que há um novo entendimento das partes envolvidas para desbloquear as negociações entre o Mercosul e a União Européia, passa pela conclusão da Rodada Doha, da OMC.

Todavia, houve recentemente uma reaproximação entre dois blocos regionais, com a realização da Reunião de Cúpula União Européia-Mercosul, realizada em Madrid, em 17 de maio de 2010, no quadro da presidência espanhola do Conselho da União Européia. Esta reunião traz uma lufada de esperança na tentativa de que este Acordo, firmado há quinze anos, saia finalmente do papel, para que se concretize o principal acordo comercial da UE, englobando um mercado com mais de 750 milhões de pessoas⁷⁰.

O Presidente do Brasil, Luis Inácio Lula da Silva, comemorou a oficialização da retomada das negociações entre os dois blocos econômicos: *“Espero que prevaleça o interesse maior e compartilhado de construir riqueza e prosperidade, de gerar mais comércio e investimentos, mais trabalho para os europeus e mais trabalho para os cidadãos dos países do Mercosul”.*

⁷⁰ Ver Anexo V. Documentos Históricos da União Européia e do Mercosul.

ESTRUTURA ORGÂNICA DO MERCOSUL E DA UNIÃO EUROPÉIA

A União não se pode basear unicamente na boa vontade, são necessárias regras... Os homens passam, outros virão substituir-nos. O que poderemos deixar-lhes não é a nossa experiência pessoal, essa desaparecerá conosco; o que podemos deixar-lhes são as instituições. A vida das instituições é mais longa do que a dos homens, pelo que podem, se forem bem construídas, acumular e transmitir a sabedoria às sucessivas gerações⁷¹.

Jean Monnet

O Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul, conhecido por Protocolo de Ouro Preto – POP, definiu a estrutura institucional do Mercosul com os seguintes órgãos: o Conselho do Mercado Comum, o Grupo Mercado Comum, a Comissão de Comércio do Mercosul, a Comissão Parlamentar Conjunta – que foi substituída pelo Parlamento do Mercosul, o Foro Consultivo Econômico-Social e a Secretaria Administrativa.

A União Européia é composta pelas seguintes instituições, previstas no art. 13 do TUE: o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho, a Comissão, o Tribunal de Justiça, o Banco Central Europeu e o Tribunal de Contas. O Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão serão assistidos por um Comitê Econômico e Social e pelo Comitê das Regiões, com funções consultivas. Cada instituição atua dentro dos limites das atribuições que lhe são conferidas pelo Tratado.

Analisaremos, comparativamente, os órgãos da União Européia e do Mercosul.

⁷¹ Discurso pronunciado em Estrasburgo, em setembro de 1952.