

BIFURCAMENTO ESTRATÉGICO: OS IMPASSES DO MERCOSUL ENTRE AS AGENDAS DO REGIONALISMO E DO MULTILATERALISMO

Elói Martins Senhoras & Claudete de Castro Silva Vitte

Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) – Instituto de Geociências (IG)

 eloi@ige.unicamp.br, clavitte@ige.unicamp.br

Comitê Acadêmico: *Mercosul e Integração Regional.*

Resumo

Tem-se observado atualmente no sistema internacional uma dinâmica em que a participação da maioria dos países está presente em dois processos simultâneos que adotam lógicas distintas.

Primeiramente, verifica-se uma maior influência dos fóruns multilaterais com aumento do número de participantes e intensificação dos processos de liberalização comercial e interdependência mundial.

Em segundo lugar, verifica-se que os mesmos países que participam da abertura multilateral têm adotado os mais variados esquemas de acordos regionais que co-existem com a OMC e que incluem desde acordos de livre comércio até uniões monetárias.

Diante destes processos simultâneos, este trabalho analisa as macroestruturas internacionais do regionalismo e do multilateralismo, tendo em perspectiva considerações interestaduais desenvolvidas no processo de integração do Mercosul.

Com essa discussão, o estudo pretende trazer em discussão os formatos complexos que dinamizam as relações internacionais e intranacionais do Mercosul, a fim de identificar como os diferentes enfoques estratégicos de inserção no processo de globalização buscam resolver as necessidades dos diferentes agentes sociais e econômicos e como convergem no tempo.

Palavras chaves: *Mercosul, integração regional, multilateralismo, regionalismo.*

Introdução

Historicamente, no sistema internacional tem sido observada a construção de uma dinâmica em que a participação do Mercosul está presente em dois processos simultâneos que adotam lógicas distintas.

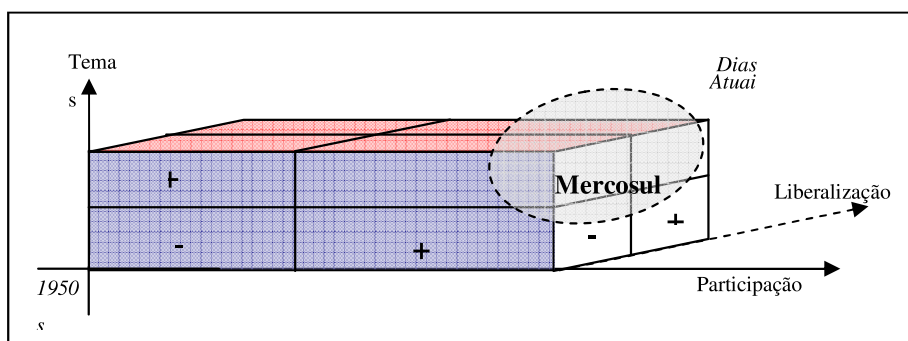
Primeiramente, verifica-se uma maior influência dos fóruns multilaterais com o aumento da *participação* dos países do bloco regional, e a intensificação dos processos de *liberalização* comercial e interdependência mundial.

Em segundo lugar, verifica-se que esses mesmos países, que participam da abertura multilateral, têm adotado esquemas de acordos regionais que co-existem com a OMC, através do Mercosul.

O multilateralismo, como condicionante estrutural dos processos de negociação internacional dos países do Mercosul, representa uma dimensão associada não apenas ao número de países-membros com os quais mantêm relações, mas consubstancia uma dimensão institucional, configurada pela existência de princípios e valores orientadores dos países e da dinâmica internacional, diante de uma não adesão ao aprofundamento do bloco regional.

Esse contexto tortuoso e nem sempre tranquilo se explica pela trajetória histórica da evolução comercial dos países do Mercosul, que pode ser comparada conjuntamente através de um mapa de expansão tridimensional, composto por três vetores principais de expansão: a) grau de liberalização, b) grau de participação no regime multilateral de comércio, e c) número de temas de política interna no comércio internacional.

Gráfico 1 - Dinâmicas do Multilateralismo no Brasil e no Canadá



Fonte: Elaboração própria.

Em comparação a um cubo, os últimos 50 anos dos países do Mercosul tiveram uma progressiva liberalização comercial em tempos diferenciados e um crescente aumento da participação como países-membros aderidos a instituições de governança internacional no sistema multilateral *vis-à-vis* a uma pequena altura institucional, devido aos relativos sucessos em alguns temas e áreas específicas nas diversas rodadas de negociações promovidas pelo sistema comercial GATT/OMC.

À medida que o multilateralismo se torna um processo centrífugo, de extroversão de países em relação ao bloco, o regionalismo tem se tornado um fenômeno centrípeto que envolve o movimento dos países em direção a uma maior integração mútua.

O regionalismo no caso do Mercosul tanto pode ser caracterizado por um processo formal, dirigido por forças políticas, motivadas por preocupações econômicas, de segurança ou quaisquer outras, como também pode resultar de um processo informal, guiado pelas mesmas forças microeconômicas que conduzem ao multilateralismo (Abugattas, 2003).

Diante desta nova ordem que se desenha nas relações internacionais contemporâneas, pode ser claramente percebida a reestruturação do papel do Estado, ao longo do tempo,

através da formação de blocos regionais político-econômicos com vistas à defesa dos interesses nacionais.

A proliferação de acordos regionais é motivo de preocupação pelo seu efeito no sistema multilateral, mas a opinião que comparte a grande maioria da comunidade acadêmica internacional é que esses dois sistemas não têm sido contraditórios.

O regionalismo empreendido no Mercosul guarda relação com a necessidade de se avançar da integração rasa ou superficial obtida através dos acordos multilaterais de comércio para formas mais profundas de integração, pois dificilmente poderia ser alcançada nas negociações entre os mais de 150 países heterogêneos, signatários da OMC. Por esse motivo, os compromissos de integração mais profunda tendem a ser realizados de forma seletiva entre um grupo mais reduzido de países, através do Mercosul.

Assegurar que o regionalismo e o multilateralismo se desenvolvam de maneira acoplada e não separada é quicá a questão mais eminente que afrontam hoje os *policy-makers* dos países do Mercosul, haja vista que se durante os anos 1980 acreditava-se que o multilateralismo se estenderia pelo mundo a ponto de dissolver os blocos regionais, ou então que a tendência de regionalismos se tornaria mais vigorosa, ensejando uma guerra comercial entre blocos e comprometendo a própria natureza expansionista da globalização, no entanto, a partir dos anos 1990 surgiu um consenso relativo de que essas duas tendências são complementares.

A inserção dos países do Mercosul no sistema internacional demonstra que há uma relação de complementaridade entre os processos de regionalismo e multilateralismo, sendo o primeiro processo uma resposta política ao segundo, pois os acordos regionais, ao submeterem parte do poder decisório em matéria de comércio exterior a organismos supranacionais, enfraquecem a atuação de grupos específicos de interesse e facilitam as reformas na legislação nacional que, de outra forma, enfrentariam uma resistência doméstica muito maior, facilitando assim a adoção do arcabouço institucional nacional às novas exigências dos grandes atores globais (Cepal, 2004).

Tabela 1 - Elementos de proatividade do regionalismo no multilateralismo

O bloco regional do Mercosul procura resguardar alguma margem de manobra para negociar a atração de empresas multinacionais ao espaço regional, estimulando o multilateralismo.

O comércio intra-regional (dentro do bloco) e o comércio inter-regional (entre blocos) expandem-se ambos de forma significativa, desde os anos 90 nos países do Mercosul, uma vez que o bloco regional não impede as negociações bilaterais e multilaterais.

Nos países do Mercosul, a criação de um mercado regional procura estabelecer melhores condições para que um conjunto de países ingresse de forma mais favorável multilateralmente, pois se trata de assegurar acesso recíproco e creditado a outros mercados.

Fonte: Elaboração própria.

Por outro lado, é mais difícil mudar acordos internacionais do que a legislação nacional, pois as regulações decorrentes de acordos regionais ao se superporem à legislação doméstica acabam criando regras mais estáveis na área cambial, comercial, no tratamento ao investimento estrangeiro e, assim, um ambiente mais favorável à atuação dos agentes globalizados e ao próprio avanço do processo do multilateralismo sob a égide da OMC.

Dessa forma, o ponto central do debate internacional, nos países do Mercosul, não é uma escolha entre regionalismo e multilateralismo, mas como estes diferentes enfoques de inserção no processo de globalização permitem resolver as necessidades dos diferentes agentes sociais e econômicos e como convergem no tempo.

Dinâmicas do Regionalismo e do Multilateralismo no Mercosul

Com a criação de uma nova arquitetura institucional multilateral destinada a organizar o novo cenário internacional, a evolução dos processos de integração regional, a partir da Segunda Guerra Mundial se desdobrou em duas ondas.

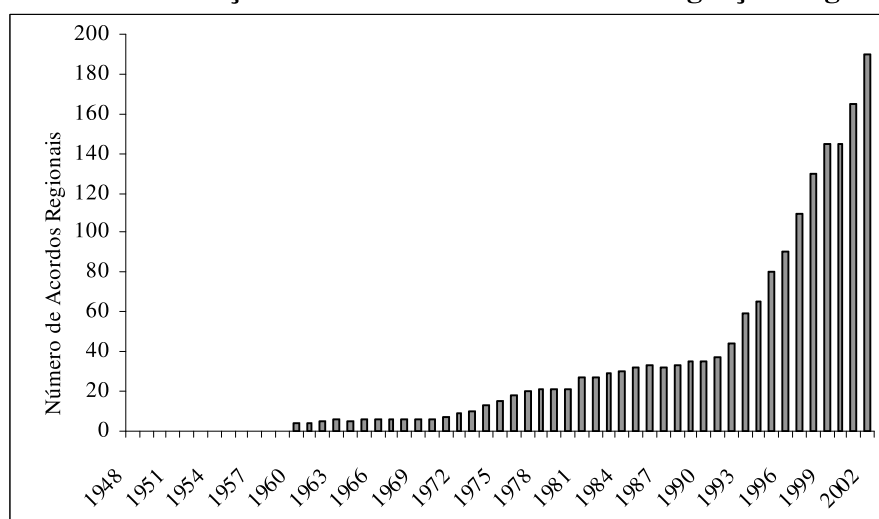
A primeira geração de regionalismos seria consequência da vontade dos países subdesenvolvidos em diminuir a dependência política e econômica que possuem com relação aos países avançados. A adoção de acordos preferenciais seria um modo de desencorajar as importações e encorajar o desenvolvimento das indústrias nacionais. Este tipo de acordo, sem dúvida, levou ao desvio de comércio internacional.

A segunda onda surgiu profundamente diferente da primeira, pois as novas iniciativas regionais representaram uma tentativa dos membros em facilitar a sua participação na economia mundial, ao invés de se isolarem, como no caso anterior. Estes novos processos regionais, que envolveram tanto países desenvolvidos como países em desenvolvimento, podem ser caracterizados como estratégias para liberalizar e abrir as economias através da implementação de políticas *export* e *foreign-investmente-led*, ao invés da promoção de estratégias de substituição de importações.

Se desde o final da Segunda Guerra Mundial, algumas iniciativas de integração regional foram desenvolvidas na Europa, América Latina e Ásia, somente, em uma segunda onda, na última década do século XX, é que se verificou uma verdadeira expansão da integração regional, envolvendo todos os continentes do planeta.

A partir dos anos 90, a integração regional apareceu como um processo que deve ser compatível e subordinado ao processo mais amplo de abertura multilateral, defendido e estimulado pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial e o FMI, e negociado no âmbito da Rodada Uruguai do GATT, que originou a criação da OMC.

Gráfico 2 - Evolução Histórica dos Acordos de Integração Regional



Fonte: Elaboração própria. Baseada nos dados da WTO (2003).

Segundo Mansfield e Milner (1999: 600), nos anos 90, 50% do comércio mundial passou a ser realizado no âmbito de acordos regionais, assim como a grande maioria dos países afiliados à OMC participaram de pelo menos um destes acordos.

Isto significa que o incremento de acordos regionais deu-se em paralelo ao processo de liberalização multilateral, uma vez que de fato, os acordos multilaterais não foram abandonados, mas pelo contrário, com a criação da OMC houve uma expansão do alcance da liberalização comercial.

Tabela 2 - Crescimento Anual das Exportações por Região Econômica (1990-2000)

<i>Origem/ Destino</i>	<i>Mundo</i>	<i>América do Norte</i>	<i>América Latina</i>	<i>Europa Occidental</i>	<i>Europa Oriental</i>	<i>África</i>	<i>Oriente Médio</i>	<i>Ásia</i>
<i>Mundo</i>	6.21%	8.54%	10.35%	4.12%	6.76%	3.14%	4.78%	8.17%
<i>América do Norte</i>	7.33%	8.95%	12.00%	4.54%	1.91%	2.92%	5.19%	5.60%
<i>América Latina</i>	9.35%	12.69%	11.64%	3.74%	-8.57%	4.05%	1.82%	4.35%
<i>Europa Occidental</i>	4.08%	7.45%	6.45%	3.53%	7.64%	0.89%	2.71%	5.21%
<i>Europa Oriental</i>	9.90%	16.27%	7.09%	9.68%	11.13%	2.75%	8.99%	5.97%
<i>África</i>	3.35%	5.28%	11.01%	1.84%	-6.75%	5.97%	3.27%	11.92%
<i>Oriente Médio</i>	6.95%	8.17%	-4.41%	2.86%	-7.54%	9.69%	6.89%	8.94%
<i>Ásia</i>	8.36%	7.30%	11.76%	6.49%	0.82%	7.39%	7.14%	10.00%

Fonte: WTO (2001).

Considerando o incremento significativo dos acordos de regionalismo aberto no mundo durante os anos 90, o incremento no comércio mundial pode ser um indicador de como o regionalismo aberto pode apoiar um novo multilateralismo.

Devido a esses dados, o regionalismo tem sido justificado conceitualmente como um instrumento de integração econômica compatível com as modernas teorias explicativas do comércio, além de ser complementar ao processo histórico de progressiva liberalização, em curso no capitalismo contemporâneo.

Mas, apesar da profusão de acordos comerciais e de integração econômica no mundo ter aberto um debate sobre a compatibilidade ou antagonismo - *building blocks* ou *stumbling blocks* - entre os acordos regionais e o progresso do livre comércio no marco multilateral da OMC, a dinâmica do Mercosul demonstra que não há nenhum conflito entre o regionalismo e o multilateralismo, uma vez que o seu regionalismo aberto é apenas um dos três componentes do processo de liberalização atual: unilateral, multilateral e regional, portanto representando um processo complementar ao marco da OMC, que ajuda na segura consolidação interna da região à sua inserção internacional.

Como o regionalismo e o multilateralismo são duas opções que não se excluem mutuamente nas agendas dos países do Mercosul, pois são instrumentos complementares de gestão estratégica do desenvolvimento, o bloco regional ao se constituir em uma opção de integração regional alternativa às puras exigências multilaterais da globalização fortalece a atuação dos Estados Nacionais.

Neste contexto do Mercosul, o Estado integral cedeu lugar a um Estado *catalítico*, que está constantemente compartilhando arranjos de poder transescalar, conformando uma nova dinâmica de governança nacional e internacional através das agendas do multilateralismo e do regionalismo.

Por um lado, a adesão dos países do Mercosul ao multilateralismo é entendida como um processo ou prática de interação que tem ação instrumental como uma estratégia e um fim de contraposição à anarquia e à ausência de normas do sistema internacional, ao articular os países de maneira não unilateral, mas reciprocamente.

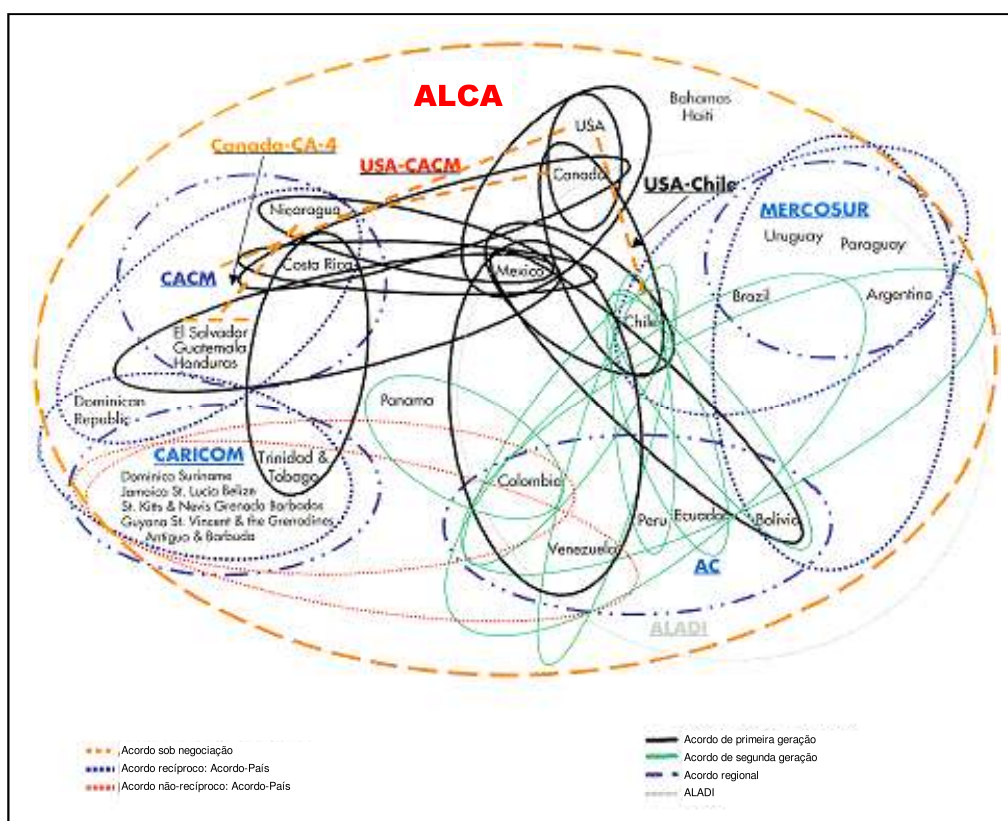
Por outro lado, ao fazerem parte de um bloco regional, os países aumentam seu poder político individual para negociar no cenário multilateral de maneira mais ativa, ao buscarem uma inserção mais eficiente, gerando assim maiores *capabilities* para o desenvolvimento.

De fato, as integrações comerciais do Mercosul, desde sua inauguração têm sido crescente e as características desse comércio são de interesse para o desenvolvimento dos países, uma vez que é experiência de regionalismo aberto na qual as perspectivas econômicas favoráveis explicaram a emergência da cooperação política regional, cujo objetivo seria construir um aparato institucional e legal (integração *de jure*) para obter uma crescente integração econômica (integração *de fato*).

Como as duas dimensões da integração - *de jure* e *de fato* - não evoluíram na mesma intensidade e velocidade, a debilidade do Mercosul no plano político-normativo ocasiona severas dificuldades e assimetrias na coordenação das políticas gerais e setoriais, pois fatores que limitam um maior aprofundamento do processo de integração são de natureza estrutural, baseados em fatores históricos, macroeconômicos e de comportamento regional.

Dentro desse quadro, a arquitetura das negociações multilaterais e regionais dos países do Mercosul é engendrada por um quadro dinâmico de relações de poder conhecido no mundo como *spaghetti bowl*, ou seja, um emaranhado simultâneo às negociações multilaterais, superposto de acordos bilaterais e preferenciais de trocas que foi iniciado na década de 90 sob o movimento da liberalização comercial e tem sido intensificado pelas negociações à la carte da ALCA por todo o continente.

Figura 1 - *Spaghetti Bowl* dos Acordos de Integração na América



Fonte: IADB (2002: 64).

Devido aos emaranhados do *spaghetti bowl* de negociações internacionais, existe no caso dos países do Mercosul um problema particular com relação à profundidade do acordo regional adotado na década de 90, pois existem disparidades nos graus de desenvolvimento entre os países participantes e no grau de envolvimento com os compromissos do bloco, o que provoca sérios conflitos distributivos em relação aos esquemas de integração.

Dessa forma, os elevados custos e a complexidade das integrações Norte-Sul proporcionados pela ALCA são levados em consideração pelo Mercosul através da liderança brasileira, o que explicou o ritmo lento de avanço, pois foi necessário estabelecer um equilíbrio delicado a fim de evitar uma dupla armadilha: a) a criação de instabilidade econômica, e b) a criação legitimada de um pólo dominante e de uma periferia dependente.

A Estratégia de Multilateralização do Regionalismo no Mercosul

O processo de globalização tem demonstrado que não existe uma evolução natural de desenvolvimento, pois apesar de sua importância, o certo é que a mundialização não passa de mais um elemento de êxito ou fracasso do desenvolvimento.

Dentro desse cenário, o enfoque integrado do desenvolvimento externo nos países do Mercosul e sua eficácia como estratégia para melhorar a inserção no sistema internacional depende de fatores que podem ser ordenados em dois níveis internacionais de ação dos Estados: regional e multilateral, que estão inter-relacionados entre si.

O não aprofundamento da integração do bloco regional no Mercosul engendra um quadro de *multilateralização do regionalismo* em que há um adensamento de vetores de promoção do intercâmbio em dois sentidos, primeiro com o entrelaçamento da *aliança estratégica de atores* na promoção de uma nova lógica de regionalização menos profunda, simultaneamente com construção de negociações multilaterais.

Visivelmente, a *multilateralização do regionalismo* se alicerça sob o conceito de cooperação (regionalismo) e competição (multilateralismo), através da qual os países do Mercosul visam enfrentar o cenário internacional com maior dinamismo e de maneira mais ativa.

Dessa forma, os países do Mercosul ao não relegarem totalmente a importância da macroestrutura regional, se inserem no movimento do sistema internacional, que em sua totalidade deixa de ser resultado unicamente das ações multilaterais dos agentes econômicos ou governamentais, mas passa também a responder a determinações de governança do plano agregado regional.

Esta estratégia convergente engendra relações dinâmicas entre o regionalismo e o multilateralismo, compondo a totalidade da estrutura econômica e política, ao ser a causa do movimento relacional dos países do Mercosul no sistema internacional através de um regionalismo aberto.

No cruzamento entre as políticas externas bicéfalas de integração regional e inserção multilateral e as flutuações de ciclo econômico fora e dentro dos países do bloco iniciam-se os dilemas em que o Mercosul se torna refém, devido a uma estratégia que se revela pro-cíclica.

Nos momentos de liquidez internacional, o bifurcamento estratégico do Mercosul engendra efeitos positivos aos países do bloco, com o dinamismo do regionalismo aberto *vis-à-vis* aos períodos de crise internacional que aprofundam as repercussões internacionais sobre os países através de uma série de *spill-overs* negativos ao bloco.

Em momentos de tranquilidade internacional, se as estratégias bifurcadas entre o regionalismo e o multilateralismo trazem a formação de um dinâmico regionalismo aberto ao Mercosul, com benefícios a todos os países; em momentos de crise internacional, as estratégias trazem um aprofundamento dos desbalances macroeconômicos dos países para dentro das relações regionais, aprofundando os desdobramentos negativos sobre os países.

Últimas Considerações

Ao longo das últimas três décadas o sistema internacional passou por uma série de transformações que conformaram a dinâmica de globalização atual, com a migração de um sistema bipolar, dominado pelos Estados Unidos e pela antiga República Socialista Soviética, para um sistema multipolar com uma tríade de poderes – A União Européia, o Leste Asiático, liderado pelo Japão e pela China, e os Estados Unidos – e um conjunto numeroso de outros países convergindo para blocos econômicos regionais.

Nesse novo cenário, os países da América Latina têm tentado reforçar suas relações, cujo o resultado mais visível de tais esforços foi o Mercado Comum do Sul (Mercosul), criado por meio de um acordo entre Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai, que conformou o terceiro maior bloco regional internacional, que tem uma população de 250 milhões de pessoas e contabiliza mais de 50% do produto industrial e das exportações da América Latina (Senhoras, 2005).

Ao analisar o Mercosul, o artigo estudou a importância do bifurcamento estratégico do bloco que acontece através das agendas de aprofundamento do regionalismo e do multilateralismo.

O regionalismo e o multilateralismo no Mercosul foram entendidos como fenômenos simultâneos e sucessivos, pois além da regionalização ser um fenômeno sucessivo em relação ao multilateralismo, ou seja uma consequência ou resposta ao progressivo processo de liberalização multilateral, os movimentos coexistem numa mesma realidade internacional, sendo também simultâneos.

Afirmar que o novo regionalismo ou regionalismo aberto do Mercosul é um processo complementar ao multilateralismo significa dizer que os acordos integracionistas atuais não pretendem isolar seus países-membros do resto do mundo.

De fato, se a regionalização é uma resposta à morosidade dos processos multilaterais de liberalização via OMC, é ao mesmo tempo, um estímulo às forças microeconômicas que são o motor da globalização. Dessa forma, regionalismo e multilateralismo no Mercosul não são fenômenos antitéticos ou antagônicos, uma vez que no momento em que a regionalização contribui para consolidar o jogo da concorrência, os dois processos tendem principalmente a se reforçar.

Não obstante a importância do bifurcamento estratégico no Mercosul diante de uma agenda de aprofundamento do bloco e aumento das negociações multilaterais, alguns dilemas surgiram do destacado processo de *multilateralização do regionalismo* em momentos de crise internacional, levando os países a translocarem individualmente os impulsos negativos sobre seus balanços de pagamentos para dentro do bloco, através do retorno a estratégias de negociação bilateral em detrimento de um afastamento aos demais países-membros do bloco, e revertendo negativamente o dinamismo do regionalismo aberto.

Dessa maneira, apesar do Mercosul ter vivido um período inicial de afirmação com ganhos na área comercial e financeira devido à estratégia regional-multilateral, uma série de crises enfraqueceu o dinamismo regional, e em grande parte Brasil e Argentina, devido ao peso de suas economias no bloco, foram os principais responsáveis.

Apesar das crises enfrentadas pelo Mercosul, o bloco representou um esforço importante para compatibilizar a agenda interna e a agenda externa da modernização, que se fez necessária em função do esgotamento do modelo do Estado e da economia baseado na substituição de importações, tornando-se uma plataforma de inserção competitiva numa economia mundial que simultaneamente se globaliza e se regionaliza em blocos. Falta à estrutura inter-governamental do Mercosul empodenderar sua estratégia bifurcada através de comprometimentos que permitam uma maior institucionalização do bloco e a criação de uma série de normas que motivem um maior desenvolvimento político-jurídico.

Referências Bibliográficas

- ABUGATTAS, M. L. **Multilateralism, the New Regionalism and Development: Challenges confronting countries in a changing trading environment**. Genebra: UNCTAD, 2003.
- CEPAL. “Multilateralism and Regionalism: The new interface”. **Round Table of Executives Secretaries of the United Nations Regional Commissions at Unctad XI**, 2004.
- FRANKEL, J. **Regional trading blocs in the world economic system**. Washington: IIE, 1997.
- IADB - Inter-American Development Bank. **Beyond borders: The New Regionalism in Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002.
- LAFER, C. “Comércio Internacional, Multilateralismo e Regionalismo: Temas Emergentes e Novas Direções”. **Política Externa**, vol. 5, n° 3, 1996.
- MANSFIELD, E. D. & MILNER, H. V. “The New Wave of Regionalism”. **International Organization**, vol. 53, n° 3, Summer 1999.
- SCHIFF, M. & WINTERS, A. **Regional Integration and Development**. Washington: World Bank and Oxford University Press, 2003.
- SABBATINI, R. C. **Regionalismo, multilateralismo e Mercosul: Evidência da inserção comercial brasileira após alguns anos de abertura**. Tese de Doutorado. Campinas: Ie-Unicamp, 2001.
- SENHORAS, E. M. “Challenges and Prospects of Development of a Western Hemisphere Connection - The Mercosur in Discussion”. **Redes**, vol. 10, n° 1, 2005.
- WTO - World Trade Organization. **International Trade Statistics**. Geneva: WTO, 2001.
- WTO - World Trade Organization. “The changing landscape of RTAs”. **Seminar on Regional Trade Agreements and the WTO**. Geneva: WTO, 2003.