

A DIMENSÃO EXTERNA DOS REGIONALISMOS PARA ALÉM DO COMÉRCIO: A EXPERIÊNCIA DO MERCOSUL

LA DIMENSIÓN EXTERNA DE LOS REGIONALISMOS MÁS ALLÁ DEL COMÉRCIO: LA EXPERIENCIA DEL MERCOSUR

Luan Olliveira Pessoa¹

¹Universidade Federal da Bahia (UFBA) — Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Salvador, BA, Brasil. E-mail: luan.op@outlook.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9595-1324>

Recebido em: 02/04/2021 | Aceito em: 03/08/2021.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0



Revista Neiba, Cadernos Argentina-Brasil, Rio de Janeiro, Vol. 10, 2021

Luan Olliveira Pessoa

DOI: 10.12957/neiba.2021.58875 | e58875 | ISSN: 2317-3459

RESUMO

Em 2019, a conclusão das negociações comerciais do acordo entre Mercosul e UE, marcante na dimensão externa do Mercosul, foi noticiada como fim do isolamento do mesmo. Se antes estava isolado e, assim, não havia interações com o exterior, então somente negociações e tratados comerciais podem constituir a dimensão externa dos regionalismos e, especificamente, a do Mercosul? Tal indagação remete a temas menos estudados relativamente na literatura especializada em regionalismo. Com tal relevância, a pesquisa apresentada neste artigo revisou criticamente a literatura mirando a indagação, contemplando aspectos teóricos sobre a dimensão externa e apontamentos históricos relativos ao Mercosul. Assim, alcança uma compreensão ampla de que a dimensão externa dos regionalismos pode abranger, considerando identidade regional, difusão institucional, conexão entre o regional e o global, engajamento das regiões com o resto do mundo. E, nessa abrangência, concebe as relações externas do Mercosul como diversas e bem demasiadamente anteriores a 2019.

Palavras-chave: Dimensão Externa; Mercosul; Regionalismo.

RESUMEN

En 2019, la conclusión de las negociaciones comerciales del acuerdo entre Mercosur y la UE, hito en la dimensión externa del Mercosur, se notició como el fin del aislamiento del mismo. Si antes estaba aislado y, así, no había interacción con el exterior, por lo tanto, ¿sólo pueden negociaciones y tratados comerciales constituir la dimensión externa de los regionalismos y, específicamente, la del Mercosur? Tal indagación se refiere a temas menos estudiados relativamente en la literatura especializada en regionalismo. Con tal relevancia, la investigación presentada en este artículo revisó críticamente la literatura mirando la indagación, contemplando aspectos teóricos acerca de la dimensión externa y apuntamientos históricos relativos al Mercosur. Así, logra una comprensión amplia de lo que la dimensión externa de los regionalismos puede abarcar, teniendo en cuenta identidad regional, difusión institucional, conexión entre lo regional y lo global, involucramiento de las regiones con el resto del mundo. Y, en ese ámbito, concibe las relaciones externas del Mercosur como diversas y demasiado anteriores a 2019.

Palabras Clave: Dimensión Externa; Mercosur; Regionalismo.



INTRODUÇÃO

A investigação apresentada neste artigo parte da seguinte indagação: somente negociações e tratados comerciais podem constituir a dimensão externa dos regionalismos e, especificamente, a do Mercado Comum do Sul (Mercosul)? Tal indagação é motivada por ser canônico associar as relações externas do Mercosul às negociações de liberalização comercial. Nesse sentido, em 2019, a conclusão das negociações comerciais entre Mercosul e União Europeia (UE) foi um marco da dimensão externa noticiado como fim do isolamento do Mercosul (Melo e Gerbelli, 2019).

A ideia de isolamento, extrapolando-a, implica uma noção de que o Mercosul estaria fechado ao seu exterior. Estaria voltado exclusivamente ao âmbito interno para tratar as questões entre seus membros. Nem mesmo seria configurada uma dimensão externa dessa experiência de regionalismo que impactasse o lado de fora ou por ele a experiência fosse afetada. O ato formal de celebrar tratado com a UE dedicado a assuntos comerciais teria, assim, interrompido o isolamento. Logo, as interações com o exterior da região estariam restritas ao comércio, ainda mais que o compromisso de negociações externas conjuntas entre os Estados-Partes é especificamente em matéria comercial. Havendo esse isolamento, se outras matérias podem ser tratadas com ou sobre o exterior da região, elas inexistiriam nas relações externas do Mercosul.

Para compreender o que pode constituir a dimensão das relações externas do Mercosul, foi fundamental revisar criticamente a literatura especializada, recorrendo a aspectos teóricos e à experiência do Mercosul. Contudo, as reflexões expostas aqui não se restringem necessariamente à experiência sul-americana, desde que as generalizações sejam abstratas o suficiente, conforme apontou José Briceño Ruiz (2018), para pensar amplamente a dimensão externa das experiências de regionalismo e o que ela abarca.

Por sinal, a indagação que conduz esta investigação remete a temas menos estudados relativamente. Os estudos das relações externas do Mercosul não são habituais quando comparados aos estudos de assuntos intramercosul (Carneiro, 2006). E, de modo geral, a literatura especializada não prestou atenção demasiadamente para a dimensão externa dos regionalismos (Zelicovich, 2015). Exceções estão na literatura



mais recente, que, embora dedicadas à dimensão externa dos regionalismos, estão concentradas naquelas experiências promovidas pela União Europeia com outras regiões e destacadamente nas relações triádicas, isto é, da tríade entre América do Norte, Europa e Leste Asiático (Ribeiro Hoffmann, 2016).

A proliferação de experimentos regionais ao fim do século XX pode ter pressionado o viés centrado na UE (Reis, 2007). Ainda assim, a persistência de antigas tendências ao eurocentrismo constitui desafio aos estudos sobre regionalismos (Reis, 2007, p. 29), referido por Amitav Acharya (2016) como “UE-centrismo”. Assim, este artigo reforça tal pressão e tenciona lidar com o desafio mencionado.

Com efeito, a compreensão da constituição da dimensão externa do Mercosul aqui passa por teorias econômicas canônicas, teorias políticas canônicas e abordagens recentes, e teorias desde e para a América Latina, nessa ordem. Essa divisão guia as três seções seguintes a esta introdução e tem Mercedes Botto (2017) por inspiração. Após trazer variados (mas não exaustivos, nem pretensamente completos) aspectos teóricos sobre a dimensão externa com apontamentos históricos relativos ao Mercosul, considerações à guisa de remate concebem a dimensão externa dos regionalismos contemplando identidade regional, difusão institucional, conexão entre o regional e o global, engajamento das regiões com o resto do mundo. Igualmente concebem a amplitude e diversidade das relações externas do Mercosul, não podendo ser reduzidas ao comércio.

TEORIAS ECONÔMICAS CANÔNICAS

Análises econômicas sobre o regionalismo canonicamente se preocupam com a liberalização do comércio internacional no alcance global, o que já é um importante aspecto teórico sobre a dimensão externa dessas análises. Acordos e negociações regionais ao lado dos mesmos de caráter bilateral são referidos como “minilaterais”, por manterem desgravações em uma abrangência limitada em número de membros e adicionarem exceções (discriminações) no sistema multilateral de comércio (Romero, 2011). Nesse sentido, “surgiram as expressões [em inglês] *building blocks* [blocos de montar] ou *stumbling blocks* [pedras de tropeço], no sentido de complementaridade e



antagonismo respectivamente” entre o multilateralismo comercial e o regionalismo econômico-comercial (Romero, 2011, p.39).

Essa preocupação (e tensão) aparece na economia clássica internacional, que defende que uniões aduaneiras regionais devem resultar em criação de comércio maior que o desvio de comércio no mundo, para que estas sejam opções eficientes ao alcance do crescimento econômico via multilateralização do comércio (Botto, 2017, pp.83-85). Assim, desvio e criação de comércio — termos de Jacob Viner — implicam, respectivamente, intermediar e dificultar o projeto de liberalização mundial (Torrent, 2003).

Assim, uma dimensão externa imaginada já estava sendo praticada com vínculos do Mercosul às negociações comerciais multilaterais da Rodada Uruguai, finalizada em 1994. O Mercosul foi inscrito no Comitê de Acordos Comerciais Regionais da Organização Mundial do Comércio (OMC), com base na Cláusula de Habilitação do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio em relação ao comércio de bens e, depois, com base no artigo V do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços em relação ao comércio de serviços.

A cláusula e o artigo referidos possibilitam que arranjos regionais criem exceções às regras multilaterais e não estendam as preferências concedidas regionalmente aos demais signatários dos dois acordos gerais. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai são signatários dos dois acordos e haviam fundado em 1991 o Mercosul. Com tal coexistência, também constituiu preocupação a compatibilidade entre normativas do Mercosul e disposições dos acordos da Rodada Uruguai (Alcântara, 2011; Zelicovich, 2015).

Ambas as preocupações indicam falha na suposição de que a dimensão externa pode estar “ausente” em um experimento de regionalismo econômico-comercial, tal como Ramón Torrent (2003) se contradisse. A mais simples zona de preferência tarifária pode desviar ou criar comércio, como também a falta de hierarquia ou compatibilidade entre acordos regionais, bilaterais e/ou multilaterais pode ser resolvida convenientemente por uma escolha política unilateral (Torrent, 2003).

No seio da teoria econômica clássica, a ortodoxia e heterodoxia econômicas opõem-se sobre o estabelecimento governamental de uma tarifa externa comum (TEC) a



produtos de fora (isto é, sobre constituir união aduaneira) (Botto, 2017). A primeira discorda e a segunda concorda. No Mercosul, por vezes vem à tona a discussão sobre ser zona de livre comércio ou união aduaneira, no entanto, essa discussão está mais direcionada à negociação de acordos comerciais com terceiras partes (Florêncio, 2015). A discussão pode ser resumida entre a liberdade de negociar sem depender dos demais Estados da união aduaneira (Florêncio, 2015) e a condição favorável de valer seus interesses dada a assimetria internacional e o reduzido poder negociador individualmente (Comini e Frenkel, 2014).

A discussão também remete, porém, à priorização das terceiras partes com a qual acordos são/serão negociados e firmados. Se mercados de porte menor comparativamente, potenciais no futuro, vantajosos politicamente e cujas negociações são menos custosas; ou mercados tradicionais, maiores comparativamente, relacionados às principais e já estabelecidas cadeias globais de valor e fluxos de comércio internacional e investimentos estrangeiros diretos (Actis, 2014; Burges, 2017). E nessa discussão, a teoria econômica neoclássica analisa o êxito de acordos de livre comércio entre países com níveis de desenvolvimento díspares em comparação a acordos entre países com níveis mais simétricos (Botto, 2017).

Pode haver vários caminhos pelos quais processos regionais se inserem no sistema global, tratando de “relações comerciais com terceiros países” ou, genericamente, “assuntos discutidos no nível regional em relação a terceiros países” (Torrent, 2003, p.126, tradução livre). Porém, no geral, por essas considerações de teorias canônicas econômicas, as ações nas relações externas estariam resumidas a manifestações formais das negociações e celebrações de acordos comerciais externos e ao anseio pelo livre comércio no marco multilateral global. Além disso, a propósito, tais discussões refletem pontos de disputa e negociação entre projetos políticos regionais para o Mercosul sobre quais caminhos a trilhar.

TEORIAS POLÍTICAS CANÔNICAS E ABORDAGENS RECENTES

No cânone do regionalismo político, teorizações produziram o debate entre o neofuncionalismo e o intergovernamentalismo neoliberal em torno da experiência regional oeste-europeia. Uma nova geração teórica trouxe o “Novo Regionalismo” como



uma abordagem no fim do século XX em virtude de experimentos regionais proliferarem nesse período. E uma geração bem mais recente ainda tem atentado ao que teria escapado à outra (Reis, 2007). Essas teorizações pelo neofuncionalismo e gerações mencionadas formularam variados aspectos teóricos sobre a dimensão externa.

Expoente do neofuncionalismo, Ernst Haas teve proximidade com a metateoria construtivista no que diz respeito a questões (sociais) de identidade, no caso, a identidade regional (Reis, 2007). Entretanto, essa identidade regional estaria associada, mormente, à diferenciação das (senão, oposição às) identidades nacionais, uma vez que “Ernst Haas buscou [...] a construção de uma comunidade política pós-nacional” (Reis, 2007, p.13). Esse “nacional” se refere ao Estado-nação, o qual marca e caracteriza o sistema internacional vigente. Mas, diferentemente do caso oeste-europeu, o discurso presente no Mercosul (e também na Comunidade Andina) manifesta sobre uma identidade comum em relação ao resto do mundo (Mariano, 2015).

Outro expoente do neofuncionalismo, Amitai Etzioni sustentou que os processos de unificação (como ele denominava) criariam subsistemas e esses por sua vez comunidades mais amplas (unificando subsistemas) até a criação de uma comunidade global (Mariano, 2015). Na história do Mercosul há alguns episódios sobre formação de experimentos mais amplos territorialmente, não necessariamente bem explicados pela interpretação de Etzioni. Por exemplo, diante dos termos da agenda estadunidense da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), o Mercosul e outros acordos regionais latino-americanos desapareceriam, seriam dissolvidos ou ficariam submissos à iniciativa hemisférica (Briceño Ruiz, 2006; Carneiro, 2006).

Um segundo exemplo, a convergência entre Comunidade Andina e Mercosul resultou na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), que tenderia a incorporar programas, instituições ou organizações regionais sul-americanas (Desiderá Neto *et al.*, 2014). Inicialmente haveria o objetivo da absorção dos dois mercados comuns planejados na América do Sul (Costa, 2019), mas somente foi efetivada a incorporação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (Desiderá Neto *et al.*, 2014; Mariano, 2014).



Como exemplo mais recente, Rita Giacalone (2017) observou a centralidade do Mercosul nas propostas de reconfiguração da América Latina. A proposta brasileira de ampliação do Mercosul para toda a América do Sul concorre(u) com uma venezuelana e outra chilena. A Venezuela propôs a formação de uma zona econômica complementar entre o Mercosul, a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América, a Comunidade do Caribe e o Petrocaribe (Giacalone, 2017). E o Chile propôs a convergência entre a Aliança do Pacífico (AP) e o Mercosul, mantendo a integridade de ambas as organizações (Giacalone, 2017).

Para Joseph Nye, em sua vinculação ao neofuncionalismo, atores externos à região são catalisadores para o processo regional à medida que os membros sentem necessidade ou identificam vantagens de posicionamentos comuns vis-à-vis terceiros (Mariano, 2015). Essa catalisação pode ser observada quando da fundação do Mercosul, das negociações extrarregionais da ALCA e com a UE, e dos mega-acordos comerciais da década de 2010.

A formação de grandes blocos econômicos apareceu ao Brasil e à Argentina como uma ameaça estrutural de excluí-los (Burges, 2017). Já os Estados Unidos lançaram a Iniciativa para as Américas em 1990 em vista da competição econômica com Alemanha e Japão, o desvio de comércio que o crescimento desses países produzia junto com a formação de grandes blocos integrados na Europa Ocidental e no Leste Asiático e a possível condição inferior dos Estados Unidos se não avançassem mais pelo resto da América (Martins e Pennaforte, 2018; Reis, Fischer e Campos, 1990). Por sua vez, os planos estadunidenses aceleraram a conclusão do Tratado de Assunção em 1991 (Carneiro, 2006).

Uma vez logo fundado o Mercosul, as negociações para a ALCA avançavam e as negociações com UE foram uma estratégia dentro das relações externas do Mercosul, em que ambos os lados tinham o propósito de contrabalançar a atração exercida pelos Estados Unidos com a ALCA (Briceño Ruiz, 2006). Chamado de Triângulo Atlântico, o jogo estratégico entre o Mercosul, UE e os Estados Unidos desenrolou-se da seguinte forma: à proporção que as negociações da ALCA progrediam, o mesmo ocorria com as



negociações entre Mercosul e UE, como também esta última perdeu a dinâmica quando da rejeição à ALCA (Briceño Ruiz, 2006).

E os chamados “mega-acordos” comerciais entre centros de poder econômico têm capacidade de afetar terceiros países ao criar normas econômico-comerciais de referência para o resto do mundo que não participou das suas negociações (Mellado, 2017). Dentre iniciativas assim comumente chamadas (Mellado, 2017), nenhuma incluía o Mercosul. Daí a instrumentalização das negociações Mercosul-UE contra essa nova ameaça de isolamento, ou melhor, exclusão.

As teorias institucionalistas, especificamente a neo-institucionalista, foram associadas aos “novos regionalismos” da década de 1990 e como mais uma teoria canônica (Botto, 2017, p.82). O destaque para a dimensão externa talvez esteja na consideração de uma tendência institucionalizante no sistema internacional, bem como na “intervenção de grupos de interesse no processo de tomada de decisão governamental” (Mariano, 2015, p.248).

Em um esforço tentativo, a institucionalização e as representações da sociedade nos processos de construção institucional podem ser vistas quando do estabelecimento de mecanismos de diálogo político e cooperação do Mercosul com Cuba, Rússia e Turquia, por vezes incluindo ainda os Estados Associados, conforme relato de Lincoln Bizzozero Revelez (2013).

As relações externas têm uma aresta vinculada ao desenho da governabilidade internacional e à cooperação com outras regiões e países. Nesse sentido, o Foro de Consulta e Concertação Política cumpriu um papel relevante como articulador de posições tomadas no Conselho do Mercado Comum. O estabelecimento de Mecanismos de Diálogo Político e Cooperação dos Estados-Partes do Mercosul com outros países, é uma base desta crescente participação política do bloco nos assuntos vinculados aos temas da agenda internacional. Até a data [2013], foi acordado o estabelecimento do Mecanismo de Diálogo Político e Cooperação do Mercosul e Associados com Rússia e Turquia e dos Estados-Partes do Mercosul com Cuba (Bizzozero Revelez, 2013, p. 84, tradução livre).

Partindo, então, do Novo Regionalismo, são salientadas principalmente: as conexões entre os níveis regional e global para o estudo da política, economia e segurança; como também nexos causais entre fenômenos globais e regionais, distinções entre regiões (identidades regionais) do mundo e experiências regionais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (Reis, 2007).



Nesse sentido, vale retornar às considerações anteriores sobre o projeto de liberalização comercial mundial em vista das experiências regionais. Os acordos minilaterais adicionam exceções ao princípio da não-discriminação no sistema multilateral de comércio (Romero, 2011). Logo, em comparação aos acordos abrangentes obtidos no multilateralismo, a proliferação de tratados de livre comércio (TLC) resultou em um emaranhado remetendo à imagem do prato de espaguete na metáfora de Jagdish Baghwatti (Mellado, 2009).

Discussões, então, sobre a existência do Mercosul ao lado doutras experiências regionais com dimensão econômico-comercial levantaram a imagem de um prato de espaguete no regionalismo latino-americano e caribenho. A multiplicidade de experiências também foi remetida como sobreposição de regionalismos, convívio de modelos distintos caracterizadores de um regionalismo descentralizado, fragmentação da América Latina e Caribe em “sub-regionalismos” e blocos de montar para um espaço econômico único latino-americano (Briceño Ruiz, 2007; 2016; Ribeiro, 2016). Essas discussões partem da América Latina e Caribe como região e não da região em construção no/pelo Mercosul.

Por sua vez, a geração teórica mais recente tem se preocupado com: as relações entre o nível regional e global nos campos de segurança e defesa; os regionalismos com institucionalidade diferente daquela da UE em estudos comparados ou não; e novos conceitos focados na política nas regiões e no engajamento das regiões com o resto do mundo (Reis, 2007). Essas preocupações são investigadas a partir de método comparado e de perguntas sobre regiões e temas pouco explorados até então, incluindo os fenômenos do inter-regionalismo e do transregionalismo (Reis, 2007).

Nessas preocupações, há a observação de que “regiões se orientam de forma tal a produzir relações com outras regiões, instituições internacionais e atores estatais” (Reis, 2007, p.12). Nesse engajamento das regiões com o resto do mundo estão incluídos os fenômenos do inter-regionalismo e do transregionalismo, conceitos novos focados na política nas regiões. Esses fenômenos não têm significados consolidados. Andrea Ribeiro Hoffmann (2016), especificamente, adotou o nível de formalidade para diferenciá-los: o primeiro se refere às relações entre duas organizações internacionais governamentais



regionais formais, enquanto que o segundo abrange os níveis menos formais e a participação de atores não estatais.

Talvez por entender somente os continentes americano e europeu como regiões, Briceño Ruiz (2006) tenha somente se referido nominalmente às interações entre Mercosul e UE como inter-regionalismo. Todavia, também podem ser expressões dos fenômenos do inter-regionalismo e/ou transregionalismo a UNASUL e a ALCA, que também foram abordadas por ele em seu texto sobre a fundação e o início do Mercosul em inter-relação com terceiros (Briceño Ruiz, 2006).

Diferente de Briceño Ruiz, Ribeiro Hoffmann (2016) afirmou nomeadamente o inter-regionalismo do Mercosul com a Comunidade Andina, o qual teria sido dissipado desde que originou a UNASUL. E, ao final em apêndice, ela listou interações inter-regionais empreendidas pelo Mercosul: com a União Europeia (início em 1992), com a Comunidade Andina (1993), com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (1996), com o Acordo Comercial sobre Relações Econômicas entre Austrália e Nova Zelândia (1999), com a União Aduaneira da África Austral (2004), com o Conselho de Cooperação do Golfo (2005).

Além de exemplificar manifestações dos dois fenômenos, Ribeiro Hoffmann (2016) abordou os impactos deles na ordem global estão em dois pontos. Em um, esses dois padrões de relacionamentos são características principais do modelo de ordem mundial promovido pela UE. Noutro ponto, interpretações concentram-se em se há contradição, competição ou compatibilidade entre o inter-regionalismo, o transregionalismo, o multilateralismo e o bilateralismo (interestatal).

María Florencia Rubiolo (2016), por sua vez, afirmou que bilateralismo, multilateralismo e inter-regionalismo, particularmente no tocante a relações não triádicas, funcionam em complementaridade, coexistência e até podem se condicionar mutuamente. Entretanto, ela ressaltou que interações entre organizações/grupos regionais e terceiros Estados individuais (“quase-inter-regionalismo”) podem desestimular ou prevenir as interações entre regiões (independentemente do nível de institucionalização delas), caso a parte regional se conforme a interagir só com o Estado líder da outra região.



Tal compreensão está embasada em que, nas relações entre regiões não triádicas ou nas relações sul-sul, são muitas regiões dispersas, porosas e não organizadas (Rubiolo, 2016). Por isso, seria necessário atinar para além da interação entre regiões institucional ou formalmente estabelecidas, o que ela denominou “inter-regionalismo puro”. Noutras palavras, seria necessário perceber o conjunto combinado das interações desde os Estados e as regiões.

Atinando assim, é possível notar diversas instâncias das interações entre a América Latina e Caribe e a Europa Ocidental. Coexistem o inter-regionalismo das relações entre Mercosul e UE desde 1992, um acordo de parceria estratégica entre Brasil e UE concluído em 2007, e o transregionalismo entre a UE e países latino-americanos e caribenhos de 1999 a 2013 sucedido pelo inter-regionalismo entre a UE e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) (Mellado, 2017; Ribeiro Hoffmann, 2016).

A coexistência e diversidade de instâncias também podem ser notadas também quando Noemí Mellado (2017) afirmou que China e Rússia empreenderam relações bilaterais especialmente com Argentina, Brasil e Venezuela, enquanto a Índia manteve vínculos institucionais com o Mercosul. Ou quando Carlos Portales (2013), sem mencionar o Mercosul, suscitou uma divisão de trabalho quanto aos parceiros: a CELAC sendo interlocutora com a UE, Índia e China, enquanto a UNASUL com a União Africana e a Liga Árabe.

Outro exemplo é as negociações iniciadas em novembro de 2009 para constituição de área de livre comércio trilateral entre Mercosul, União Aduaneira da África Austral (UAAA) e Índia (Alcântara, 2011), enquanto se desenvolvia o Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) — exemplificado como um “inter-regionalismo sem regiões” por Rubiolo (2016, p.217). Ou ainda o transregionalismo do Fórum de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL) em coexistência ao Mecanismo de Diálogo entre o Mercosul e a Associação das Nações do Sudeste Asiático (Rubiolo, 2016).

Além dos dois impactos acima descritos, “o inter-regionalismo poderia significar uma estratégia de expansão de poder, ou, por outra compreensão, a difusão de normas e valores” (Reis, 2007, p.34). Isso coaduna com a percepção de padrões de relacionamentos dentro de um modelo de ordem mundial promovido pela UE, mas



também com a ênfase de Thomas Risse (2016) na difusão de instituições e políticas regionais. Ele a explicou a partir da propagação de modelos de cooperação e integração regionais pelo globo entre regiões, as quais não estariam em isolamento. Acharya (2016) argumentou que a projeção de ideias e instituições entre todas as regiões do mundo ocorre em via de mão dupla, não se restringindo ao sentido unidirecional desde a União Europeia até outros experimentos regionais.

O Mercosul foi mencionado em alguns casos de difusão. Alguma difusão do desenho institucional do Mercosul para a Aliança do Pacífico; o pouco isomorfismo do desenho institucional do Mercosul com a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral; e a emulação pelo Mercosul do desenho do mercado comum da União Europeia em detrimento do desenho do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN) (Risse, 2016). E, embora não haja evidências do desempenho direto da UE no regime de direitos humanos do Mercosul, houve influência dela para estabelecer a cláusula democrática do Mercosul (Ribeiro Hoffmann, 2016).

Um padrão de acordos de comércio preferencial foi estabelecido pelo Mercosul e concorre com o padrão estadunidense no continente americano (Risse, 2016). Analogamente, Carlos Luján (2011) pontuou a influência dos termos dos acordos do Mercosul com a Índia e com a UAAA nas negociações com o Conselho de Cooperação do Golfo, o Egito e o Paquistão.

Além desses casos, Risse (2016) apostou que, mesmo na condição da baixa produção sobre difusão dentro do Sul Global, seria improvável que as várias organizações regionais latino-americanas tenham sido criadas sem qualquer mecanismo de difusão de instituições ou políticas regionais. É possível citar três situações que fortalecem a suspeita de improbabilidade.

De acordo com a ata da reunião ordinária do Grupo do Mercado Comum (GMC) reunido em março de 2011, o diretor da Secretaria do Mercosul apresentou estudo solicitado sobre as carreiras dos funcionários da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), da Comunidade Andina, da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) com o propósito de subsidiar as discussões acerca da estruturação das carreiras da Secretaria.



No âmbito das edições da Reunião de Mecanismos de Integração Regional e Sub-Regional da CELAC, o Mercosul se apresentou a contribuir em determinados temas com sua experiência em prol da região latino-americana e caribenha (ALADI, 2012; SELA, 2013). De forma semelhante, a agenda do Mercosul de complementação e articulação com a UNASUL foi levada a cabo nas edições da Reunião sobre Convergência de Mecanismos de Integração Sub-Regionais, organizada pela Secretaria-Geral da UNASUL. Nestas, o Alto Representante-Geral do Mercosul (ARGM) posicionou a UNASUL como vitrine para os êxitos dos regionalismos de forma a ampliar a cobertura/adesão a essas experiências exitosas, conforme relatório do ARGM ao GMC reunido em maio de 2016. Esse posicionamento objetivava estender ao restante dos Estados associados os acordos firmados no seio do Mercosul (Pessoa, 2020).

A maioria das considerações teóricas referentes à dimensão externa dos regionalismos acima se preocupou em manter o caráter global e não fragmentado da ordem internacional (ainda que “dividida” em regionalismos) enquanto atentavam, por exemplo, à compatibilidade do inter-regionalismo com o multilateralismo (global), à unificação de subsistemas até uma comunidade global, a uma identidade acima das nacionais, a uma estratégia de poder e difusão desde a UE. Por sua vez, Acharya (2016) não demonstrou a mesma preocupação ao sustentar e reconhecer que as regiões são porosas, se relacionando umas com as outras e podendo se sobrepor, e não são inteiramente autocontidas nem extensões da dinâmica global, se relacionando também com a construção e administração da ordem internacional global.

Assim, a existência de dinâmicas internas próprias não significa fragmentação ou mesmo ausência de uma dimensão externa. O esforço intelectual de Acharya (2016), conforme ele próprio declarou, abarcou superar a atenção aos valores liberal-democráticos, como também à Europa (UE-centrismo) e aproveitar críticas ao regionalismo formal. Portanto, suas reflexões advogaram por compreensões mais amplas das experiências de regionalismo de forma que acabaram também por compreender mais amplamente a dimensão externa delas.

TEORIAS LATINO-AMERICANAS



De fora das teorias canônicas, cabe incluir aqui duas principais teorias elaboradas desde e para a América Latina para compreender a dimensão externa. Nesse ponto, o estruturalismo cepalino e a escola da autonomia trataram o regionalismo como um instrumento de política externa a fim da oposição à hegemonia dos Estados Unidos e a fim do acúmulo de poder e autonomia perante os países industrializados (Botto, 2017, p.92). Entretanto, vale realçar, ser “sítio de resistência à intervenção de grandes potências” é motivação de regionalismos na África, América Latina e Ásia (Acharya, 2016, p.111, tradução livre). Assim, importantes referenciais latino-americanos apontam ao exterior: hegemonia estadunidense e interferência dos países industrializados/grandes potências.

As duas teorias têm em vista as assimetrias internacionais, destacadamente a distinção associada à divisão internacional do trabalho entre centro e periferia no mundo, contestando formulações econômicas canônicas centradas na criação e desvio de comércio e desatentas com os níveis de desenvolvimento díspares entre países. Nessa linha, experiências de regionalismo entre países periféricos podem objetivar “a defesa de países mais fracos [estes da periferia] diante da força econômica de países mais fortes [os do centro]” (Souza, 2014, p. 219).

Raúl Prebisch, expoente do estruturalismo cepalino, preconizou a criação de mercados ampliados (regionais) para lidar com a vulnerabilidade estrutural da dicotomia centro-periferia. Por influência do estruturalismo cepalino, foram criadas a Organização dos Estados Centro-Americanos (ODECA) e a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC, substituída pela ALADI), como também a articulação argentino-brasileira da década de 1980 que imediatamente antecedeu o Mercosul (Souza, 2012).

O mesmo Prebisch que comandou a CEPAL estendeu ao alcance global sua atuação regional latino-americana ao tornar a CEPAL motor da criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (*UNCTAD*) (Batista, 1994, p.22). As ideias cepalinas de regionalismo se difundiram pelo resto do mundo, estão vinculadas à estratégia mais ambiciosa da *UNCTAD* e culminaram na proposta da Nova Ordem Econômica Internacional (Hettne, 2005, p.551). Assim, associando comércio/liberalização comercial e desenvolvimento, foi criado o Sistema Global de



Preferências Comerciais entre Países em Desenvolvimento (SGPC) no seio da *UNCTAD*, do qual o Mercosul participa desde meados da segunda rodada de negociações (Almeida e Barretto, 2014).

Ainda assim, ao fim do século, as propostas do estruturalismo cepalino foram descritas como “regionalismo fechado” em oposição às ideias liberalizantes e de não-discriminação comercial presentes no “regionalismo aberto”. Nessa compreensão mais estreita da dimensão externa, diz-se que “a dimensão externa tem se desenvolvido a par da consolidação do ‘regionalismo aberto’ e do valor das relações externas no âmbito da onda de regionalismo que se desenvolveu a partir de meados da década de 1980” (Zelicovich, 2015, p.17, tradução livre).

Outro expoente da escola cepalina, Aldo Ferrer sustentou que o processo regional abrange as ações conjuntas dos países de uma região a fim de transformar a inserção regional no cenário global, não se restringindo às regras de funcionamento do experimento regional e à criação de políticas de alcance regional (Perrotta e Porcelli, 2016). Nesse sentido, o posicionamento conjunto dos países da região ante o resto do mundo é um dos planos que conformam o que ele chamou de “densidade regional”, em vinculação à “densidade nacional” (Perrotta e Porcelli, 2016).

Nesse plano da densidade regional, a projeção conjunta regional implica a busca por consensos sobre as negociações em matéria de comércio e do desenvolvimento sustentável, que inclui mudanças climáticas, segurança e soberania alimentares, etc. (Perrotta e Porcelli, 2016). Por isso, as estratégias nacionais dos países da região ante terceiros países, grupos de países e organizações são condicionantes para o regionalismo (Perrotta e Porcelli, 2016). São situações pertinentes o freio à ALCA, as agendas variadas construídas na UNASUL e as defesas conjuntas em fóruns internacionais dos direitos à saúde e educação superior públicas (Botto, 2017).

Já a partir da década de 1970 Juan Carlos Puig e Helio Jaguaribe formularam propostas que, a partir das ideias da escola cepalina e em crítica delas, conformaram a escola da autonomia (Briceño Ruiz, 2014). As formulações de Puig e Jaguaribe conceituaram “autonomia política” a partir do “saber” latino-americano sobre autonomia e teorizaram a partir do conceito (Briceño Ruiz, 2014).



Sobretudo nos termos de Puig, o conceito envolve ameaças de intervenções externas contra a capacidade estatal de tomar decisões, assim significaria neutralização dessas ameaças e constituiria um objetivo essencial para Estados periféricos (Briceño Ruiz, 2014). Podem ilustrar isso as ameaças de exclusão quando da fundação e dos mega-acordos e as declarações presidenciais do Mercosul sobre o diferendo territorial entre Argentina e Reino Unido sobre parte das Antartilhas.

Embora a autonomia tenha sido mais associada à política externa de países latino-americanos, Briceño Ruiz (2014) argumentou que há um vínculo estreito e histórico entre regionalismo e autonomia. A meta da autonomia seria “pouco viável” com intentos nacionalmente isolados de superação da dependência, enquanto que a autonomização não seria favorecida por todo e qualquer tipo de regionalismo (Briceño Ruiz, 2014, p.29). Nesse sentido, vale retornar às considerações anteriores sobre liberalizações comerciais com países desenvolvidos (do centro) e também à estratégia conjunta dos Estados-Partes do Mercosul no Triângulo Atlântico até o freio à ALCA.

À GUIA DE REMATE

A compreensão alcançada neste artigo do que constitui a dimensão externa do Mercosul vai além das negociações e tratados comerciais, mesmo sem contemplar a completude de perspectivas teóricas. Não somente a do Mercosul, mas com níveis de abstração suficientes para possivelmente generalizar a qualquer experiência de regionalismo. Negociações e tratados comerciais são apenas algumas ocorrências dentro da dimensão externa.

Por sinal, existem negociações e tratados não necessariamente ou exclusivamente comerciais, tais quais os acordos de estabelecimento de mecanismos de diálogo político e cooperação envolvendo Cuba, Turquia, Rússia e Estados associados. E antes da conclusão das negociações entre Mercosul e UE, o primeiro já participava diretamente das negociações comerciais geograficamente abrangentes do SGPC, por exemplo.

As negociações e tratados comerciais (especialmente TLC) são destacados em análises econômicas desde a teoria econômica clássica e a neoclássica, que têm em vista a liberalização do comércio internacional. Já as teorias latino-americanas observam a estrutura marcada pela dicotomia centro-periferia, tendo em vista suas assimetrias



internacionais. E o neofuncionalismo se dedica à integração regional, tendo em vista a superação do Estado-nação (o qual conforma a ordem internacional). Os três casos apontam conexões entre o regional e o global.

Tratando das contrapartes das relações, as negociações Mercosul-UE são caracterizadas como inter-regionalismo. Os diálogos com Cuba, Turquia e Rússia exemplificam transregionalismos. A participação do Mercosul no SGPC pode ser outro exemplo ou pressionar o viés centrado da UE presente na formulação e difusão desses dois conceitos focados na política nas regiões. Ainda que dentro da América Latina e Caribe, as inter-relações com ALADI, Comunidade Andina e UNASUL ao lado das outras contrapartes citadas representam engajamento da região com o resto do mundo.

O início das relações Mercosul-UE na década de 1990 e a conclusão das negociações comerciais na década de 2010 não estão alheias a outras relações e negociações, conforme exposto ao longo do artigo. Contudo, mesmo sem considerar a ALCA ou os mega-acordos comerciais, são possíveis difusões institucionais numa via de mão dupla ao longo dos anos. E, uma vez considerando, instituições, políticas e valores podem ser difundidos daquelas interações para as relações Mercosul-UE e destas para outras, tal como é potencial aos acordos entre centros de poder econômico.

E fatores identitários influem nas negociações comerciais e inter-relações em outros campos, com a UE e com outras contrapartes. No caso Mercosul-UE, é uma negociação entre regiões com níveis de desenvolvimento assimétricos. Uma no Sul Global e outra no Norte Global. Uma buscando fortalecimento da capacidade estatal e regional de tomar decisões sem intervenção externa e extrarregional; e outra buscando consolidar uma entidade pós-nacional, supranacional, e fomentar padrões de relacionamento característicos ao modelo de ordem mundial que promove.

Portanto, as relações externas do Mercosul são diversas e bem demasiadamente anteriores a 2019. A alegação de “isolamento” está vinculada a um critério estabelecido por uma das perspectivas em torno do regionalismo, sendo evocada pelo projeto político regional que se guie por tal perspectiva quando disputa pela condução do Mercosul e de suas relações externas. Finalmente, sem considerar especificamente o Mercosul, a dimensão externa dos regionalismos abrange, amplamente, conexões entre o regional e



o global, engajamento das regiões com o resto do mundo, difusão institucional e identidade regional. E investigações futuras têm a possibilidade de, a partir dessa compreensão nas quatro referidas abrangências, desenvolvê-las de maneira mais aprofundada, atentar às considerações de teorias e abordagens aqui ausentes e/ou mirar para as relações externas de quaisquer regiões de forma ampla, Mercosul ou outra.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acharya, A. (2016). 'Regionalism beyond EU-centrism', In: Borzel, T. A.; Risse, T. (Eds.) *The Oxford handbook of comparative regionalism*. Oxford: Oxford University, pp. 109-130.

Actis, E. (2014). 'Brasil y sus Pares Sudamericanos de la "Alianza del Pacífico": Divergencias Regionales en las Opciones Nacionales e Internacionales', *Relaciones internacionales*, 23(46), pp. 71-87.

ALADI. (2012). Primera Reunión de Mecanismos Regionales y Subregionales de Integración en América Latina y el Caribe. Disponível em: http://www2.aladi.org/boletin/espanol/2013/EneroFebrero/documentos/CELAC_ALADI_RMRI_001_Informe.pdf [Acesso em: 14 Fev. 2020]

Alcântara, M. A. (2011). 'Cronologia analítica das relações externas do Mercosul', *Universitas*, 9(1), pp. 159-198, [online]. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/uri.v9i1.1376> [Acesso em: 10 Jun. 2018]

Almeida, P. W.; Barretto, R. Z. (2014). *Direito das organizações internacionais: casos e problemas*. Rio de Janeiro: FGV.

Batista, P. N. (1994). *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos*. São Paulo: Programa Educativo Dívida Externa - PEDEX, 2ª Ed., pp. 1-36.

Bizzozero Revelez, L. (2013). 'El Mercosur en la segunda década del siglo XXI: bases y alcances del regionalismo estratégico', *Sociedad y discurso*, (24), pp. 69-89, [online]. Disponível em: <https://doi.org/10.5278/ojs.v0i24.924> [Acesso em: 10 Out. 2018]

Botto, M. (2017). 'Un análisis crítico de las teorías hegemónicas de la integración regional para entender el regionalismo latinoamericano', *Realis*, 7(1), pp. 77-99.

Briceño Ruiz, J. (2006). 'Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del Mercosur', *Aportes para la integración latinoamericana*, (15), pp. 30-45.

_____. (2007). *La integración regional en América Latina y el Caribe: procesos históricos y realidades comparadas*. Mérida: Universidad de los Andes.

_____. (2014). 'Autonomía: Genealogía y Desarrollo de un Concepto / Su Relación con el Regionalismo en América Latina', *Cuadernos sobre relaciones internacionales, regionalismo y desarrollo*, 9(18), pp. 9-41.



_____. (2018). *Las teorías de la integración regional: Más allá del Eurocentrismo*. Bogotá: Centro de Pensamiento Global de la Universidad Cooperativa de Colombia.

Burges, S. W. (2017). *Brazil in the world: The International Relations of a South American Giant*. Manchester: Manchester University.

Carneiro, P. H. S. (2006). *Uma avaliação crítica do processo de integração do Mercosul, à luz dos seus antecedentes, instrumentos e relações externas, em especial com a União Europeia*. Tese de Doutorado, Direito/Universidade de Santiago de Compostela.

Comini, N.; Frenkel, A. (2014). 'Una Unasur de Baja Intensidade: Modelos en Pugna y Desaceleración del Proceso de Integración en América del Sur', *Nueva Sociedad*, (250), pp. 58-77.

Costa, W. M. (2019). 'Crise da integração e tendências geopolíticas na América do Sul', In: Costa, W. M.; Vasconcelos, D. B. (Orgs.) *Geografia e Geopolítica da América do Sul: Integrações e Conflitos*. São Paulo: FFLCH-USP, pp. 16-34.

Desiderá Neto, W. A. et al. (2014). 'Relações do Brasil com a América do Sul após a Guerra Fria: Política Externa, Integração, Segurança e Energia', In: Desiderá Neto, W.A. (Org.) *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: IPEA, pp. 19-100.

Florêncio, S. A. L. (2015). 'Trajetória do Mercosul e Mudança de Paradigmas e de Posições da Política Externa Brasileira: Começo Virtuoso e Crise Recente - Possíveis Interpretações', *Texto Para discussão*, 2125.

Giacalone, R. A. (2017). 'Principios Económicos y Narrativas Políticas de las Propuestas de Reconfiguración del Orden Regional Latinoamericano', In: Mellado, N. B. (Coord.; Ed.); Saca, J.C.F. (Ed.) *Desafíos para el Regionalismo Latinoamericano en el Contexto Internacional del Siglo XXI*. Antigua Cuscatlán: Delgado, pp. 51-76.

Hettne, B. (2005). 'Beyond the 'New' Regionalism', *New political economy*, 10(4).

Luján, C. (2011). 'Agenda Externa del Mercosur: Un Factor Clave de Integración', In: Caetano, G. (Coord.) *Mercosur 20 años*. Montevideo: CEFIR, pp. 337-363.

Mariano, K. L. P. (2015). *Regionalismo na América do Sul: Um Novo Esquema de Análise e a Experiência do Mercosul*. São Paulo: Cultura Acadêmica.

Martins, M. A. F.; Pennaforte, C. (2018). 'Regionalismos em Confronto na América do Sul: A Discrepância de Modelos e a Política Doméstica do Brasil', In: Pennaforte, C.; Martins, M.A.F. (Orgs.) *Dimensões da Integração Regional: Uma Perspectiva*. Pelotas: UFPel, pp. 89-98.

Mellado, N. B. (2009). *Mercosur y Unasur: ¿Hacia Donde Van?*. Córdoba: Lerner. Capítulos I e III.

_____. (2017). 'Factores de Incidencia en la Agenda Externa del Mercosur: Reconfiguración del Orden Regional', In: Mellado, N. B. (Coord.; Ed.); Saca, J.C.F. (Ed.)



Desafíos para el Regionalismo Latinoamericano en el Contexto Internacional del Siglo XXI. Antiguo Cuscatlán: Delgado, pp. 19-50.

Melo, L.; Gerbelli, L. G. (2019). Acordo com União Europeia tira Mercosul de isolamento; entenda. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/06/28/acordo-com-uniao-europeia-tira-mercosul-de-isolamento-entenda.ghtml> [Acesso em: 11 Nov. 2019]

Perrotta, D. V.; Porcelli, E. (2016). 'Mercosur 25 Años: Desafíos en su Nueva Etapa', *Márgenes*, (2), pp. 53-87.

Pessoa, L. O. (2020). *As Relações Externas Mercosulinas e o Alto Representante-Geral do Mercosul*. Dissertação de Mestrado, Relações Internacionais/Universidade Federal da Bahia. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/32167> [Acesso em: 30 Dez. 2020]

Portales, C. (2013). 'Para Onde vai o Multilateralismo nas Américas?: Projetos Superpostos num Período de Mudanças Globais', *Lua nova*, (90), pp. 203-241, [online]. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452013000300008> [Acesso em: 11 Out. 2018].

Reis, C. N.; Fischer, S.; Campos, S. H. (1990). 'Programa Iniciativa para as Américas (Plano Bush): Algumas Considerações', *Indicadores econômicos FEE*, 18(2), pp. 151-156.

Reis, O. D. R. (2007). 'As Três Gerações do Regionalismo Político', In: *Anais do I Encontro Nacional da ABRI*. Brasília: ABRI, pp. 1-45.

Ribeiro Hoffmann, A. (2016). 'Inter- and Transregionalism', In: Borzel, T. A.; Risse, T. (Eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University, pp. 600-619.

Ribeiro, C. C. N. (2016). *Overlapping Regionalism e Proliferação de Instituições na América Latina: Complementariedade e Fragmentação nas Agendas Regionais*. Dissertação de Mestrado, Relações Internacionais/Programa Interinstitucional de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/136383> [Acesso em: 30 Dez. 2020]

Risse, T. (2016). 'The Diffusion of Regionalism', In: Borzel, T. A.; Risse, T. (Eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University, pp. 87-108.

Romero, R. M. (2011). *Acordos Regionais de Comércio Frente ao Multilateralismo: As Posições do Brasil e do Mercosul*. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização, Relações Internacionais/Universidade de Brasília.

Rubiolo, M. F. (2016). 'Interregionalismo Sureste Asiático-América del Sur: Un Complemento al Bilateralismo', *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (113), pp. 211-234, [online]. Disponível em: <https://doi.org/10.24241/rcai.2016.113.2.211> [Acesso em: 11 Jun. 2018]



SELA. (2013). Ayuda de Memoria: III Reunión de Mecanismos de Integración Regional y Sub Regional de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC. Disponible em: <http://www.sela.org/media/3204155/ayuda-de-memoria-iii-reunion-mecanismos-celac.pdf> [Acesso em: 14 Fev. 2020]

Souza, N. A. (2012). 'América Latina: As Ondas da Integração', *Oikos*, 11(11), pp. 87-126.

_____. (2014). 'América Latina: Inserção Internacional, Integração e Desenvolvimento', In: Suárez Cruz, C. A.; Corazza, G.; Souza, N. A. (Orgs.) *América Latina: Olhares E Perspectivas*. Florianópolis: Insular, pp. 219-170.

Torrent, R. (2003). 'Regional Integration Instruments and Dimensions: An Analytical Framework', In: Devlin, R.; Estevadeordal, A. (Eds.) *Bridges for Development: Policies and Institutions for Trade and Integration*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desenvolvimento, pp. 119-135.

Zelicovich, J. (2015). 'Juntos, Pero no Tanto: Un Recorrido por la Agenda de Negociaciones Comerciales Externas del Mercosur (1991-2015)', *Revista Integración y Cooperación Internacional*, (21), pp. 16-26.

