

Los desafíos del multilateralismo en un mundo multipolar y tiempos de crisis



O protagonismo da China na
América Latina e seus impactos no
MERCOSUL e na Aliança do Pacífico

O protagonismo da China na América Latina e seus impactos no MERCOSUL e na Aliança do Pacífico

APRESENTAÇÃO

A China já é o principal parceiro comercial da maioria dos países latino-americanos e caribenhos no início do século XXI e isso representa um fenômeno geopolítico importante, pois trata-se de uma perda relativa do tradicional protagonismo dos EUA na região. Analisaremos as possíveis correlações entre o protagonismo econômico chinês na região e as dinâmicas dos processos de integração regionais que vem passando por crises ou estagnações, sendo eles o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Aliança do Pacífico (AP). Tivemos o privilégio de entrevistarmos 30 especialistas em integração regional e/ou relações com a China, provenientes de 13 países, um relacionado ao setor empresarial, nove diplomatas e vinte acadêmicos¹, que enriqueceram nossas análises com uma pluralidade de opiniões qualificadas².

Avaliamos o comércio bilateral entre os países do MERCOSUL e da AP com a China entre 2002 e 2020 buscando entender semelhanças, diferenças e tendências através dos dados de exportações, importações, saldos comerciais, Corrente de Comércio (CC) e tipos de produtos transacionados da China com os membros plenos do MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e com os signatários da AP (Chile, Colômbia, México e Peru) entre 2002 e 2020. Pudemos verificar um padrão de relações comerciais do tipo Centro-Periferia em todos os casos bilaterais, com concentrações das exportações em poucos produtos primários no caso dos países Latino-americanos e

1 Por ordem de realização das entrevistas entre agosto e setembro de 2021: 1. Detlef Nolte (Alemanha); 2. Charles Andrew Tang (China); 3. Daniela Perrotta (Argentina); 4. Alejandro Simonoff (Argentina); 5. Tullo Vigevani (Itália/Brasil); 6. Mikio Kuwayama (Japão); 7. Miriam Gomes Saraiva (Brasil); 8. Gustavo A. Arce (Uruguai); 9. Javier Alberto Vadell (Argentina); 10. José Briceño Ruiz (Venezuela); 11. Fonte diplomática anônima (Brasil – Itamaraty); 12. Andrés Malamud (Argentina); 13. René A. Hernández (El Salvador); 14. Celso Amorim (Brasil); 15. Raúl Cano Ricciardi (Paraguai); 16. Janina Onuki (Brasil); 17. Alberto Rocha Valencia (Peru); 18. Jaime Preciado Coronado (México); 19. Marcos Costa Lima (Brasil); 20. Emanuel Porcelli (Argentina); 21. Monica Bruckmann (Peru); 22. Andrea Ribeiro Hoffmann (Brasil); 23. Enrique Ferrer Vieyra (Argentina); 24. Alan Fairlie (Peru); 25. Marcos A. Bednarski (Argentina); 26. Marcos Robledo (Chile); 27. Germán Camilo Prieto Corredor (Colômbia); 28. Alberto Van Klaveren (Holanda/Chile); 29. Oscar Vidarte Arévalo (Peru); 30. Qu Yuhui (China).

2 As entrevistas nos serviram também para a construção de um documentário divididos em três partes, o qual leva o mesmo título do presente livro, sendo elas: I- Teorias de Relações Internacionais e Diplomacia; II – Geopolítica, Comércio e Tecnologia; e III Os Desafios das Relações Assimétricas. Os temas são transversais e aparecem nas três partes, porém tentamos sistematizar um pouco os tópicos centrais de cada um dos volumes.

O protagonismo da China na América Latina e seus impactos no MERCOSUL e na Aliança do Pacífico

importações crescentes de produtos manufaturados, com componentes tecnológicos e valores agregados elevados provenientes do gigante asiático. O desequilíbrio comercial pressionando a Balança de Pagamentos (BP) esteve presente de forma dramática no caso mexicano, mas também nos casos argentino e colombiano. Países como Brasil, Chile e Peru apresentam superávits com o gigante asiático, mas enfrentam os desafios das concentrações das suas exportações em poucos produtos (gerando reprimarização e desindustrialização) e do aumento de suas vulnerabilidades externas. Paraguai e Uruguai mereceram algumas análises específicas, por suas situações particulares.

O foco central da pesquisa foi o “MERCOSUL, AP e o protagonismo chinês: desafios e potencialidades em tempos de pandemia” onde diferenciamos fatores internos dos externos (China) que poderiam estar influenciando nas dinâmicas internas dos dois processos de integração. Por se tratar de um fenômeno em andamento, como ressaltou uma de nossas entrevistadas (Monica Bruckmann) ele traz muitas incertezas e perspectivas diversas. Estando conscientes que a crise ou estagnação (que MERCOSUL e AP respectivamente, atravessam pelo momento) se devem primordialmente a fatores internos, não nos furtamos em tentar buscar correlações desses momentos com a expansão chinesa na região. E os resultados das reflexões motivadas pelas entrevistas foram valiosos.

As principais perguntas da pesquisa foram: 1- O protagonismo comercial da China na AL gera impactos nas iniciativas regionais de integração como MERCOSUL e AP? e 2- Os desafios gerados pela China ao MERCOSUL e AP fortalecem a convergência entre esses blocos? Por fim, esperamos com a pesquisa e com o presente documento “*POLÍTICAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN*” ter contribuído para a reflexão geral proposta pelo concurso da CLACSO (a qual somos imensamente gratos) que motivou esse trabalho, a saber: “*Los desafíos del multilateralismo en un mundo multipolar y tiempos de crisis*”. Pensamos que o MERCOSUL, a AP e a China podem favorecer a construção de um Sistema Internacional (SI) mais cooperativo, horizontal e sensível com as causas da desigualdade e pobreza que tanto afetam a nossa região.

ANÁLISES POLÍTICAS

Foi constatado que a China é o principal parceiro comercial da maioria dos países MERCOSUL e da AP. O tema central foi as possíveis correlações entre o protagonismo econômico chinês na região e as dinâmicas dos processos de integração regionais. É possível responder que a influência chinesa não é a preponderante para as situações de crises

O protagonismo da China na América Latina e seus impactos no MERCOSUL e na Aliança do Pacífico

atuais, mas pode influenciar negativamente na integração produtiva dos blocos. Por outro lado, abriu espaço para os países da região terem uma opção talvez mais horizontal de cooperação em comparação ao que tinham com os EUA. Esse cenário de transição hegemônica parece provável, mas lento.

Primeiramente recuperamos algumas perspectivas das Relações Internacionais desde um pensamento latino-americano ou pós-colonial. A ideia central foi avaliar a atualidade e pertinência de cada uma dessas abordagens teóricas aplicando aos padrões atuais das relações da China com a América Latina e Caribe (ALC). Foram revisadas as teorias do estruturalismo, do Sistema-Mundo, das teorias da dependência e do neoestruturalismo cepalino, como instrumentais úteis para se entender e elaborar políticas públicas condizentes com os desafios gerados pela crescente presença chinesa na região. Todas essas óticas de análise trouxeram contribuições; porém ficou claro que o estruturalismo histórico talvez tenha sido o mais adequado para avaliar o padrão de comércio da região com a China, pois em todos os casos foi possível identificar padrões de relacionamento do tipo Centro-Periferia

Depois avaliamos “O comércio bilateral entre os países do MERCOSUL e da AP com a China entre 2002 e 2020: semelhanças, diferenças e tendências”. Países como Brasil, Chile e Peru apresentam superávits com o gigante asiático, mas enfrentam os desafios das concentrações das suas exportações em poucos produtos (gerando reprimarização e desindustrialização) e do aumento de suas vulnerabilidades externas. Paraguai vive um dilema diplomático em relação a sua situação de relações formais com Taiwan, o que o impede de vender para a China continental. O Uruguai se sente atraído por um acordo bilateral com a China, mas a flexibilização do MERCOSUL não parece um caminho de curto prazo e tampouco garantirá uma inserção internacional menos vulnerável para o país.

Por fim, diferenciamos fatores internos e externos (China) que poderiam estar influenciando nas dinâmicas internas dos dois processos de integração. A conclusão foi que as crises ou estagnações no MERCOSUL e AP se devem mais a fatores internos do que do fator China. Porém, os desafios gerados pelo protagonismo chinês podem servir de incentivo para a convergência entre MERCOSUL e AP. Os Estados Nacionais e os blocos regionais como MERCOSUL e Aliança do Pacífico não estão sendo capazes de planejarem e muito menos executarem estratégia de inserção internacionais articuladas e efetivas para se diminuir o problema estrutural de suas vulnerabilidades externas.

O protagonismo da China na América Latina e seus impactos no MERCOSUL e na Aliança do Pacífico

As relações entre China e Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) também podem ser oportunas, mas desde que a região consiga um consenso básico de uma estratégia planejada de desenvolvimento de longo prazo para lidar com o gigante asiático e usá-las para atacar os problemas estruturais de vulnerabilidade externa característica da ALC. Conforme mencionado por alguns de nossos entrevistados, fazer desse desafio uma oportunidade de reposicionar a forma de inserção subordinada e dependente que a região apresenta historicamente, objetivando a sua superação.

A seguir apresentamos propostas nos âmbitos regionais e nacionais de políticas e linhas de ações, definindo instituições, atores e expectativas.

PROPOSTAS REGIONAIS

1. Formulação de políticas de longo prazo articuladas e voltadas aos setores tecnológicos por parte dos Estados Nacionais e blocos econômicos regionais como MERCOSUL e AP para minorar os efeitos negativos da presença comercial crescente da China na região.
2. Os governos e a sociedade civil devem perceber que a integração regional independente de ideologias (ainda que elas sejam importantes) e que é o caminho natural para buscar se fortalecer em um cenário internacional de fortes assimetrias econômicas e obstáculos para uma inserção internacional menos dependente e vulnerável.
3. Dar maior visibilidade pública da importância do MERCOSUL e da AP para que esses processos não fiquem atrelados apenas a governos, e, portanto, muito sensíveis as preferências ideológicas dos presidentes de turno em cada país para avançarem mais consistentemente. Por consequência, buscar envolver a sociedade civil da região nesses processos, inclusive corrigindo alguns rumos indesejáveis desses processos, minorando os impactos sociais e ambientais negativos relacionados aos tipos de inserções internacionais praticados pelos países dos dois blocos.
4. Usar as análises do Sistema-Mundo para elaborar estratégias nacionais e regionais para minorar a exploração da região pelas grandes potências.
5. A região deve retomar as iniciativas de integração das infraestruturas regionais com o objetivo de integrar as economias da região e diminuir os custos de exportação para outras regiões.

O protagonismo da China na América Latina e seus impactos no MERCOSUL e na Aliança do Pacífico

6. Fortalecer mecanismos regionais de financiamento, seja no MERCOSUL, na AP ou em ambos em convergência com o objetivo de diminuir a dependência do capital estrangeiro.
7. Retomar a ideia do fortalecimento dos mercados nacionais e regionais com políticas de inclusão social e investimentos em educação e saúde públicos. Se espelhar em algumas estratégias chinesas de desenvolvimento econômico com planejamentos e investimentos públicos e conciliar isso com o combate às desigualdades sociais internas e pobreza na ALC. Retomada da ideia de desenvolvimento nacional e regional como instrumentos de autonomia para as decisões econômicas e políticas de inserção internacionais da ALC.
8. Tanto no MERCOSUL, na AP quanto na CELAC e quem sabe em coordenação entre todos, seria importante a construção de uma estratégia política e econômica articulada e conjunta para lidar com os desafios causados pela forte expansão chinesa na região.
9. Tomar as recomendações do neoestruturalismo de forma crítica, absorvendo propostas corretas, mas imaginando e tratando dos problemas sociais correlatos.
10. Sugerimos, com o maior respeito, a CEPAL retomar as suas tradições do estruturalismo histórico, não renunciando a suas raízes e solides críticas e propostas de planejamento progressistas. Especialmente no contexto da pandemia, a CEPAL pode contribuir fortemente na sistematização de dados e políticas públicas articuladas na região, respeitando as diferenças e propondo soluções mais orgânicas e adequadas a uma das regiões mais afetadas pela pandemia no mundo.

PROPOSTAS NACIONAIS

Argentina

- 1- A Argentina deve buscar políticas de diversificação para suas exportações para China e diminuir os desequilíbrios.
- 2- Fortalecer o MERCOSUL parece o caminho natural para que a Argentina enfrente os desafios da reprimarização e da desindustrialização.

O protagonismo da China na América Latina e seus impactos no MERCOSUL e na Aliança do Pacífico

Brasil

- 1- Sensibilizar o governo brasileiro e demais governos da região para a necessidade de um planejamento estratégico de longo prazo, nacional e regional para lidar com os desafios comerciais representados pela China no que diz respeito a reprimarização e desindustrialização.
- 2- O Brasil deveria retomar a liderança nos processos de Integração Regional, reforçando o MERCOSUL e relançando outras iniciativas estratégicas como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).
- 3- O Brasil deveria pelo menos retomar o pragmatismo em sua política externa, pois não nos parece prudente criar polêmicas com seu maior parceiro comercial no mundo, ainda mais em uma situação de superávits crescentes
- 4- Melhorar o perfil exportador brasileiro para a China, agregando valor as exportações e isso dependerá de iniciativas governamentais e empresariais também.

Chile

- 1- O Chile pode contribuir para o aprimoramento da AP, sendo sensível ao seu clima político interno de mudanças de políticas econômicas que podem refletir no estilo de inserção do bloco.
- 2- O Chile deve usar o fator China para a diminuição da influência política do EUA na região e poder se articular mais diretamente com o MERCOSUL, já que é um país que se destaca no comércio bilateral com esse bloco

Colômbia

- 1- Realizar uma análise específica sobre o caso das relações comerciais da Colômbia com a China e identificar porque apresenta um dinamismo menor do que os demais países sul-americanos.
- 2- O governo colombiano buscar caminhos para usar o fator China como um elemento estratégico de negociação para tentar equilibrar mais suas relações bilaterais com os EUA.

O protagonismo da China na América Latina e seus impactos no MERCOSUL e na Aliança do Pacífico

- 3- A Colômbia deve construir em níveis nacionais e regionais estratégias para diversificar a sua pauta exportadora com a China e combater os graves desequilíbrios comerciais que marcam essas relações.

México

- 1- O México necessita com urgência minorar seus desequilíbrios comerciais dramáticos com a China e isso só seria possível com políticas agressivas de apoio as suas exportações ao gigante asiático.
- 2- O México pode usar o fator China para diminuir sua excessiva dependência de apenas um parceiro, os EUA, superpotência que lhe causou tantos danos durante a história dessas relações bilaterais
- 3- Sua liderança na CELAC aparece como uma oportunidade de o México diversificar as suas Relações Internacionais, então sugere-se que o país continue com esse protagonismo. Certamente uma boa articulação entre México, Argentina e eventualmente Brasil (se houver mudanças internas nas próximas eleições), poderá minorar os efeitos negativos da presença crescente chinesa na região, assim como permitir políticas mais autônomas frente aos EUA.

Paraguai

- 1- O governo paraguaio tem que imaginar caminhos para resolver seus problemas de desequilíbrios comerciais com a China continental por razões diplomáticas.
- 2- Se articular através do MERCOSUL para tentar superar as barreiras comerciais impostas pela China continental
- 3- Fazer um balanço geopolítico sobre os custos que representam as suas relações diplomáticas prioritárias com Taiwan para a sua inserção internacional

O protagonismo da China na América Latina e seus impactos no MERCOSUL e na Aliança do Pacífico

Peru

- 1- O principal desafio peruano em suas relações comerciais com a China é a excessiva concentração em poucos produtos, mais precisamente em apenas um; por isso a primeira recomendação é o país tentar nos âmbitos governamentais e empresariais elaborar estratégias para tentar diversificar essa pauta exportadora para o gigante asiático.
- 2- O Peru precisa equalizar o dinamismo de suas exportações com cálculos dos custos sociais e ambientais que esse tipo de inserção internacional tem gerado no país.
- 3- Nem AP nem MERCOSUL aparecem como seus principais sócios comerciais, talvez carecendo de políticas mais intensas para o aprofundamento de suas relações comerciais com a América do Sul, podendo usá-la inclusive para buscar diversificar suas pautas exportadoras.

Uruguai

- 1- Apesar do mercado chinês se apresentar como muito atraente para o dinamismo das exportações uruguaias nesse momento, traz tendências preocupantes, como a excessiva concentração em apenas um setor (carne), ou seja, o país necessita pensar em estratégias de médio e longo prazos também para não ficar à mercê da histórica vulnerabilidade externa
- 2- O MERCOSUL ainda pode ser um instrumento valioso para inserção internacional do país, por poder negociar em bloco (fortalecendo seu peso somado aos parceiros que possuem mercados maiores)
- 3- O Uruguai deve levar em consideração a composição de suas exportações, pois apesar do dinamismo do mercado chinês, o comércio regional estaria mais preparado para absorver uma pauta mais diversificada da venda de seus produtos.

INSTITUIÇÕES E ATORES

A principais instituições e atores que poderiam apoiar a construção de uma estratégia comum do MERCOSUL e da AP para a China, seriam essas mesmas instituições em

O protagonismo da China na América Latina e seus impactos no MERCOSUL e na Aliança do Pacífico

primeiro lugar, somando a CELAC (promovendo reuniões temáticas e produções de estudos e documentos próprios com propostas), os Ministérios de Relações Exteriores de cada um dos países ou organismos equivalentes (quase todos hoje já contando com um departamento específico para assuntos asiáticos) e se possível, em sinergia entre eles; a CEPAL que já publicou trabalhos específicos sobre o tema; a própria CLACSO ajudando na popularização dessas temáticas; as Universidades da região (incluindo as nossas) promovendo eventos sobre o tema e buscando se aproximar da sociedade civil; Sindicatos diversos em cada um dos países, avaliando os impactos da integração regional e da presença chinesa em suas condições trabalhistas; diversas Organizações Não Governamentais ligadas ao meio ambiente, avaliando a situação pela qual passa a região e desafios representados pela presença chinesa; setores empresariais promovendo feiras de negócios para a promoção do comércio intrarregional e também com a China; usar os meios de comunicação para que a opinião pública em geral entenda os benefícios e importância da integração regional e que desafios e oportunidades estão presentes com a ascensão mundial chinesa.

EXPECTATIVAS

O MERCOSUL e a Aliança do Pacífico deveriam voltar a buscar suas mútuas aproximações, não só por vantagens econômicas, mas também pelas políticas e sociais em um mundo desafiado pelo dinamismo da China, mas também ainda pelos pesos políticos e militares inquestionáveis dos EUA. Nesse sentido, essa proposta estaria completamente condizente com o título do concurso da CLACSO em que fomos contemplados: *“Los desafíos del multilateralismo en un mundo multipolar y tempos de crisis”*.

SOBRE LOS AUTORES

Fábio Borges Professor da Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA).

Edith Venero Ferro Economista e doutoranda em Relações Internacionais na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e na Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA).



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales

CLACSO Secretaría Ejecutiva	Karina Batthyány Secretaría Ejecutiva María Fernanda Pampín Directora Editorial Pablo Vommaro Director de Investigación
Equipo Editorial	Lucas Sablich Coordinador Editorial Solange Victory Gestión Editorial Nicolás Sticotti Fondo Editorial
Equipo Programa de Becas y Convocatorias	Teresa Arteaga Tomás Bontempo

Borges, Fábio

O protagonismo da China na América Latina e seus impactos no MERCOSUL e na Aliança do Pacífico : políticas e linhas de ação / Fábio Borges ; Edith Venero Ferro. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2021.

Libro digital, PDF - (Becas de investigación / Bettina Levy)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-813-084-2

1. Política Internacional. I. Ferro, Edith Venero. II. Título.

CDD 327.116

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Estados Unidos 1168 | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4304 9145 | Fax [54 11] 4305 0875

<clacso@clacsoinst.edu.ar> | <www.clacso.org>



Este material/producción ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. La responsabilidad del contenido recae enteramente sobre el creador. Asdi no comparte necesariamente las opiniones e interpretaciones expresadas.