

“DUAS VARIANTES DE UMA MESMA ABORDAGEM:

A RELAÇÃO ASEAN-APEC”

Frederico Marchiori

Centro Universitário Assunção – UNIFAI

Faculdades Metropolitanas Unidas – FMU

Grupo de Estudos da Ásia-Pacífico (GEAP – PUC/SP)

São Paulo, SP – Brasil

Endereço eletrônico: frederico_marchiori@yahoo.com

Resumo

A questão do regionalismo na Ásia-Pacífico está no centro das discussões sobre o tema na atualidade. Reconhecidamente “retardatária” em questões regionais, a região compreende diferentes histórias, culturas, metas e possibilidades, o que sugere que esquemas de cooperação são um grande desafio. Nesse sentido, a diversidade dos atores envolvidos chama a atenção.

A institucionalização das relações entre os países da Ásia-Pacífico tem influenciado decisões nacionais. Dentre os diversos acordos existentes dois merecem considerações especiais. Por um lado, a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, em inglês) aparece como um importante agente no que diz respeito à integração econômica regional, por seu sucesso em tratar adequadamente os interesses de seus membros por quase quatro décadas. O grupo se baseia em um complexo conjunto de regras informais e traços culturais para acomodar as perspectivas de seus dez participantes e, assim, mantê-los coesos. Os elementos de ligação, em verdade, são os governos nacionais e sua capacidade de interagir reservadamente.

Por outro lado, a criação do fórum de Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC, em inglês) no final da década de 1980 resultou em nova dimensão para a região, por agrupar tanto países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, com a finalidade de promover a liberalização do comércio, a facilitação dos negócios e a cooperação econômica. A iniciativa de unir os dois lados do Oceano Pacífico é inédita na medida em que se presume cooperação entre adversários históricos, como China, Japão e Estados Unidos. Adicionalmente se sobrepõe, embora de maneira mais ampla, à geografia da ASEAN.

Evidentemente não se devem comparar as iniciativas tendo em conta seus objetivos primordiais. Ao passo que a ASEAN lida com diversas arenas, a APEC é destinada exclusivamente a questões econômicas. De qualquer forma, pela sobreposição relativa de associação e temas, a capacidade da ASEAN de interferir favoravelmente nos processos decisórios da APEC torna-se um ponto central.

O Regionalismo sob diferentes perspectivas

O regionalismo é uma realidade nas relações internacionais. Pode-se afirmar que seu propósito é o de reorganizar as fronteiras nacionais, de forma a permitir que os governos locais tenham melhores condições de inserção no cenário global. O aspecto mais marcante diz respeito a questões econômicas (para o que a formação de blocos econômicos é importante exemplo), embora o fator político permeie todo o processo, uma vez que as autoridades nacionais são as responsáveis pela celebração dos acordos e pelo estabelecimento das regras que os guiarão (SANCHEZ BAJO, 2001; BRESLIN, HIGGOTT E ROSAMOND, 2002).

Do ponto de vista teórico, a análise do regionalismo pode ser feita a partir da contraposição entre seus opositores e defensores. Os primeiros argumentam que a formação de blocos econômicos cria obstáculos à eficiência do sistema de comércio internacional defendido pela Organização Mundial de Comércio (OMC). Isso porque o surgimento de projetos regionais cria ambiente desfavorável à liberalização do comércio, seja por prejudicar os não-participantes (via medidas discriminatórias), seja por arrefecer o interesse dos participantes em iniciativas mais abrangentes (BHAGWATI, 1992; PANAGARIYA, 1994).

Os defensores do regionalismo, a seu turno, afirmam que essa pode ser uma fase intermediária no processo de completa liberalização do comércio e dos investimentos internacionais. Segundo eles, esses projetos facilitam o comprometimento dos países na busca de soluções comuns, seja pela facilidade de decisão proporcionada pelo número reduzido de participantes, seja pela estabilidade oriunda dos acordos (SUMMERS, 1991, citado em MELO E PANAGARIYA, 1992; BERGSTEN, 1997). Além disso, citam também a conformidade dos acordos regionais com as regras estabelecidas pela OMC sobre o tema.¹

Tendo em mente a proposta de reorganização das fronteiras nacionais, pode-se interpretar o regionalismo sob duas perspectivas iniciais: a de “integrar” o mundo, pela crescente interconexão dos acordos regionais; ou a de “isolar” tais projetos, significando um movimento contrário à idéia de globalização (SANCHEZ BAJO, 2001).

A primeira é denominada “regionalismo aberto” e é entendida como um processo inclusivo pelo qual as economias nacionais buscam inserir-se no contexto mundial. De fato,

¹ Segundo o artigo XXIV do Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT, em inglês), é permitida a existência de acordos regionais desde que os mesmos contemplem ampla gama de fluxos comerciais entre os participantes, não exista discriminação contra os não-participantes e o livre-comércio seja atingido em determinado momento.

tal variante indica uma mudança na relação regionalismo-globalização, uma vez que prevê a liberalização unilateral do comércio e dos investimentos, baixo nível de institucionalização e práticas não-discriminatórias entre os estados, como o respeito ao princípio da Nação Mais Favorecida (BERGSTEN, 1997; NESADURAI, 2002). Por esta razão, “*o regionalismo aberto facilita as interações intra-regionais e a cooperação inter-regional como incentivo para o crescimento econômico*” (KIM E KOO, 1997).

A segunda perspectiva de interpretação – ou “regionalismo fechado” – sustenta a preservação dos valores internos como forma de enfrentar os desafios criados pela globalização. A intenção é superar a competição externa pela proteção das dinâmicas políticas e econômicas locais. Pode-se mesmo associar tal idéia à preservação da identidade dos membros, um argumento utilizado para justificar medidas discriminatórias contra os não participantes (MITTELMAN, 1996). Para tanto, lança mão de institucionalização maciça das relações, sob o controle de organismos supranacionais.

Paralelamente a essas duas possibilidades, uma terceira alternativa – a do regionalismo desenvolvimentista – é colocada. Aqui, o objetivo é permitir a gradual inserção econômica dos países (em especial, dos menos desenvolvidos) sem que a produção ou o nível de bem-estar internos sejam prejudicados pela competição externa (MITTELMAN, 1996). Isso significa uma estreita relação entre capital e Estado, no sentido de que o papel econômico estatal é altamente influenciado pelo setor privado.² Em outras palavras, pode-se afirmar que essa variante representa uma forma híbrida de regionalismo (combinando as duas anteriores), pela qual “*um período de resistência temporária e limitada a aspectos da globalização [é estabelecido] com a finalidade de melhorar as condições dos produtores domésticos e permitir-lhes competir no mercado global*” (NESADURAI, 2002, p.24).

O regionalismo na Ásia-Pacífico

A questão do regionalismo na Ásia-Pacífico está no centro das discussões sobre o tema na atualidade. Reconhecidamente “retardatária” em questões regionais, a região compreende diferentes histórias, culturas, metas e possibilidades, o que sugere que esquemas

² Em comparação com as variantes apresentadas anteriormente, NESADURAI (2003) argumenta que o regionalismo desenvolvimentista representa um avanço à limitação das demais no tratamento da relação Estado-mercado, particularmente no que se refere ao governo e ao capital.

de cooperação são um grande desafio. Nesse ponto, a diversidade dos atores envolvidos chama a atenção.

As iniciativas regionais na Ásia-Pacífico refletem claramente seu processo de industrialização. Em muito diferente daquele empregado em outras áreas menos desenvolvidas do planeta (como na América Latina e na África), os estados asiáticos implementaram um modelo de industrialização marcadamente exportador, segundo o qual o Japão “coordena” o processo produtivo regional, realocando atividades menos demandantes de tecnologia para os países vizinhos (PEMPEL, 1996; AGARWALA E PRAKASH, 2002). Dessa forma, cria-se interação comercial e de investimentos entre os países, ainda que informalmente.³ Adicionalmente, merece destaque a dependência dos governos nacionais de muitos desses países, ainda hoje, em relação ao capital estrangeiro para financiar seu crescimento.

Embora não se possa afirmar que os acordos regionais tenham sido de fundamental importância para aprofundar o crescimento econômico e a interdependência entre os países da região, seus governos têm buscado essa alternativa. Em verdade, essa mudança de comportamento demonstra uma reação a diversos aspectos do comércio e cooperação econômica internacional (BERGSTEN, 2000; KURLANTZICK, 2001; HARVIE E LEE, 2002). Dentre eles, podem ser apontados: o surgimento de grandes blocos regionais na Europa e na América do Norte, os impasses nas negociações na OMC, a crise financeira que assolou a região na última década e a falta de representatividade da Ásia em organizações internacionais.

No que tange a relação Estado-capital, a forte correlação entre agentes privados e governos na implementação de políticas econômicas locais pode ser transportada para a criação de iniciativas regionais. Isso posto, assumindo o papel central do Estado no desenvolvimento de tais iniciativas e a forte influência dos atores privados, pode-se concluir que os projetos regionais na Ásia-Pacífico são o resultado político das ações de grupos domésticos interessados em obter vantagens econômicas a partir de estratégias internacionais (JAYASURIYA, 2003).

Os “regionalismos” da Ásia-Pacífico

³ Também há que se considerar a importância de outros parceiros comerciais (caso dos Estados Unidos) nesse contexto.

A institucionalização das relações entre os países da Ásia-Pacífico tem influenciado decisões nacionais. Nesse sentido, tanto a fundação da ASEAN como a criação da APEC refletem claramente as características do regionalismo existente na Ásia-Pacífico. Ambas as organizações traduzem a estreita relação entre o privado (capital) e o público (Estado), no sentido de servirem como instrumentos facilitadores da expansão dos interesses econômicos.

Por um lado, a ASEAN surge como um importante ator no que diz respeito à integração econômica regional, por seu sucesso em tratar adequadamente os interesses de seus membros por quase quatro décadas.⁴ Embora inicialmente concebida como instrumento garantidor da paz e estabilidade regionais, e mesmo atuando em diversas arenas da vida coletiva no sudeste asiático, a instituição tem dado maior ênfase às questões econômicas, como forma de incentivar o desenvolvimento dos participantes. As iniciativas mais recentes, como a Área de Livre-Comércio da ASEAN e a Área de Investimentos da ASEAN, comprovam essa nova tendência.⁵

Também merece destaque a anteriormente mencionada relação entre capital e Estado. Em meio às pressões locais e externas por vantagens, os governos nacionais se tornam mecanismos de controle e equilíbrio, responsáveis pela definição das políticas que regulem a ação dos agentes privados. A própria organização, portanto, *“pode ser entendida como um grupo de coalizões internacionalistas que cooperam para alcançar sua grande estratégia, que abrange objetivos domésticos, regionais e internacionais”* (SOLINGEN, 1999).

Naturalmente as particularidades de cada membro são consideradas na atuação da ASEAN. Combinando regras internacionais, como o princípio da não-interferência em assuntos internos alheios e a renúncia ao uso da força, e traços culturais, como a diplomacia de bastidores e a busca de decisões consensuais (KATSUMATA, 2003) – o chamado “modo ASEAN” –, é possível ao grupo acomodar as posições (nem sempre convergentes) de seus dez constituintes e, assim, mantê-los coesos. Em poucas palavras, pode-se afirmar que os elementos de ligação são os governos nacionais e sua capacidade de interagir reservadamente.

A criação da APEC no final da década de 1980 como fórum para discutir a liberalização do comércio e investimentos regionais, por sua vez, transformou as relações na

⁴ Atualmente, a ASEAN é formada por todos os países do sudeste asiático (vide Figura 1).

⁵ SOEASTRO (2003, p. 16) reforça essa mudança de rumos quando afirma que a ASEAN atual é *“uma associação econômica que é politicamente conduzida”*.

Ásia-Pacífico. Ainda que de modo pouco institucionalizado, as economias participantes discutem estratégias para reduzir as barreiras ao livre-comércio e aos fluxos de investimentos na região. Em certo sentido, constitui-se em iniciativa pioneira por compreender tanto países desenvolvidos quanto em desenvolvimento em ambos os lados do Oceano Pacífico, e por buscar cooperação entre adversários históricos, como China, Japão e Estados Unidos.⁶

A informalidade do fórum, no qual as decisões são voluntárias e não-discriminatórias, revela a flexibilidade – desejada – por seus membros. Tal preocupação deriva das divergências individuais com relação à sua extensa agenda. Embora se refiram à economia, o debate sobre a transferência de tecnologia ou a discussão sobre a redução dos incentivos à produção de determinados bens opõem as partes, interessadas antes em garantir benefícios imediatos do que em estabelecer um regime de cooperação consistente.

De qualquer maneira, vale destacar que a organização tem alcançado resultados aquém dos esperados.⁷ As razões para tal conclusão dizem respeito aos próprios princípios da APEC. Sua diversidade, a abrangência excessiva de temas e a institucionalização insuficiente são fatores que limitam seus processos e acabam por desviar o foco das discussões para questões em que acordos são mais facilmente atingíveis (como em corrupção e terrorismo, por exemplo), mesmo que isso signifique o desvirtuamento do fórum.

A relação ASEAN-APEC

A co-existência das duas organizações na Ásia-Pacífico constitui-se fator central das relações internacionais na região. Dois pontos principais chamam a atenção. Tanto no que se refere à associação quanto às estratégias adotadas por ambas percebe-se relativa sobreposição.

Inicialmente, como se percebe na Figura 1, praticamente todos os membros da ASEAN participam da APEC. Também é importante o fato de que a própria ASEAN, enquanto Secretaria, participa do fórum.⁸

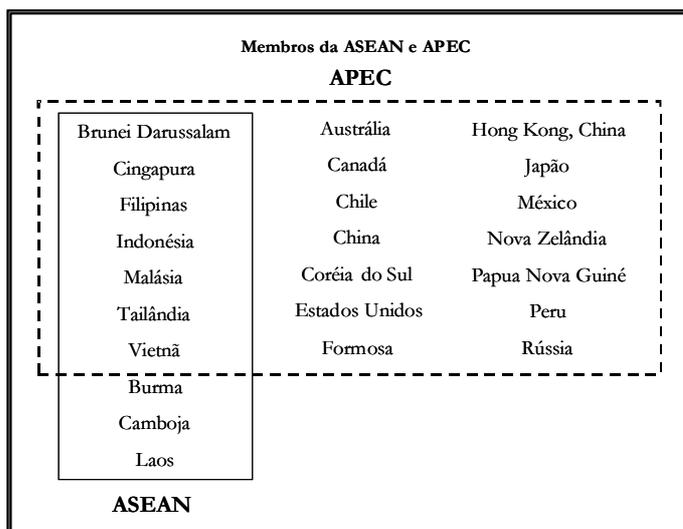
Ao mesmo tempo, não se pode afirmar que as organizações apresentem métodos opostos de atuação. ASEAN e APEC adotam práticas muito similares (caso do consenso e

⁶ Atualmente são vinte e uma as economias participantes (vide Figura 1).

⁷ Alguns autores, como RAVENHILL (2000), chegam mesmo a afirmar que a APEC se tornou inconsistente com seus propósitos e metas originais.

⁸ A ASEAN, o Fórum das Ilhas do Pacífico (FIP) e o Conselho para a Cooperação Econômica do Pacífico (CCEP) são membros observadores da APEC.

Figura 1



da não-interferência em assuntos internos) em suas decisões. Finalmente, em que pese o regionalismo desenvolvimentista da ASEAN e a vertente aberta adotada pela APEC, tampouco se podem distinguir seus alicerces ideológicos. Está claro que tanto em uma como em outra a influência dos atores privados é determinante. O cenário acima

ganha ainda maior destaque quando se leva em conta a coincidência de temas tratados nas diferentes esferas. Enquanto a APEC trata exclusivamente de questões econômicas, a ASEAN lida com diversas arenas, inclusive a economia.

Por todas estas razões, a APEC pode ser vista como uma ameaça os interesses da ASEAN. Há o receio de que esses não sejam contemplados caso não sejam prioridades também para os parceiros mais desenvolvidos. Simultaneamente, a própria organização do sudeste asiático teme cair na obsolescência em virtude da força (política e econômica) do fórum.

Os desenvolvimentos das negociações na APEC, entretanto, parecem indicar que tal temor é infundado. Os obstáculos enfrentados na liberalização do comércio e investimentos em toda a Ásia-Pacífico, em verdade, contribuem para a sobrevivência da ASEAN como referência de projeto regionalista. Ademais, sua posição de observador, ainda que sutilmente, aliada às divergências entre os membros mais ricos, permite-lhe influenciar as decisões favoravelmente a seus interesses. Em resumo, a ASEAN tem se mostrado fundamental para o avanço do regionalismo na Ásia-Pacífico.

Referências bibliográficas

BERGSTEN, C. F. "Open Regionalism", Artigo, Instituto de Economia Internacional. Washington, DC, 1997.

_____. "The New Asian Challenge", Artigo, Instituto de Economia Internacional. Washington, DC, 2000.

- BHAGWATI, J. "Regionalism and Multilateralism: an overview", em MELO, J. and PANAGARIYA, A. (eds.) *New Dimensions in Regional Integration*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1992
- BRESLIN, S., HIGGOTT, R. e ROSAMOND, B. "Regions in Comparative Perspective", Artigo CSGR n° 107/02. Coventry: Centro de Estudos da Globalização e Regionalização, 2002.
- HARVIE, C. e LEE, H.-H. "New Regionalism in East Asia: How does it relate to the East Asian Economic Development Model?". *ASEAN Economic Bulletin*. Jacarta: Secretariado ASEAN, v.19, n.2, 2002, pp. 123-140.
- JAYASURIYA, K. "Embedded mercantilism and open regionalism: the crisis of a regional political project". *Third World Quarterly*, Londres: Routledge, v.24, n.2, 2003, pp.339-355.
- KATSUMATA, H. "Reconstruction of Diplomatic Norms in Southeast Asia: The Case for Strict Adherence to the "ASEAN Way"". *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International & Strategic Affairs*. Cingapura: Instituto de Estudos do Sudeste Asiático, v.25, n.1, 2003, pp.104-121.
- KIM, Y.-S. e KOO, H. K. "Asia-Pacific Region in Changing Global Economy". *Human Systems Management*. Nova Iorque: Universidade Fordham, v.16, n.4, 1997, pp.285-291.
- KURLANTZICK, J. "Is East Asia Integrating?". *The Washington Quarterly*. Washington, DC: Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais, v.24, n.4, 2001, pp.19-28.
- MELO, J. e PANAGARIYA, A. "Introduction", em MELO, J. e PANAGARIYA, A. (eds.) *New Dimensions in Regional Integration*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 1992.
- MITTELMAN, J. H. "Rethinking the 'New Regionalism' in the Context of Globalization". *Global Governance*. Boulder: Lynne Rienner, v.2, 1996, pp.189-213.
- NESADURAI, H. E. S. "Globalisation and economic regionalism - a survey and critique of the literature", Artigo CSGR n° 108/02. Coventry: Centro de Estudos da Globalização e Regionalização, 2002.
- _____ "Attempting developmental regionalism through AFTA: the domestic sources of regional governance". *Third World Quarterly*. Londres: Routledge, v.24, n.2, 2003, pp.235-253.
- PANAGARIYA, A. "East Asia and the New Regionalism in World Trade". *The World Economy*. Londres: Blackwell, v.17, n.6, 1994, pp.817-839.
- RAVENHILL, J. "APEC adrift: implications for economic regionalism in Asia and the Pacific". *The Pacific Review*. Londres: Routledge, v.13, n.2, 2000, pp.319-333.
- SANCHEZ BAJO, C. *The Political Economy of Regionalism. Business Actors in Mercosur in the Petrochemical and Steel Industrial Sectors*. Maastricht: Shaker Media, 2001.
- SOEASTRO, H. "ASEAN: Regional Economic Cooperation and its Institutionalization", Artigo CSIS n° WPE 071. Jacarta: Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais, 2003.
- SOLINGEN, E. "ASEAN, Quo vadis? Domestic coalitions and regional co-operation". *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International & Strategic Affairs*. Cingapura: Instituto de Estudos do Sudeste Asiático, v.21, n.1, 1999, p.30, 24p.