

Trabalho preparado para apresentação no VIII Congresso Latino-americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP) Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 à 24 de Julho de 2015
Área temática: VI. Relações Internacionais

ASEAN, CHINA E O PROBLEMA DA LIDERANÇA

Mariana Sandoval de Oliveira¹
Letícia Britto dos Santos²

RESUMO

O objetivo do trabalho é discutir o problema da liderança na região do Leste asiático e mais especificamente da ASEAN e como a China se encaixa nessa discussão. A China é uma possível liderança, e, dessa forma, os outros países a seguiriam? Ou a China seria uma líder sem seguidores? Os Estados Unidos também se classificam como uma possível liderança, mas será que é possível um líder que não pertence ao grupo e nem a região? A terceira possibilidade, mais remota, por causa dos anos de recessão, é o Japão. O Japão, porém, além de estar estagnado possui uma história que o restringe a lutar pela liderança. Assim, a Ásia é uma região complexa, muito fragmentada e com uma história marcada pela colonização, governos autoritários, conflitos internos e entre países vizinhos. Atores externos, principalmente os Estados Unidos, possuíam e ainda possuem muita influência na região. No leste da Ásia, por exemplo, no período do pós-guerra, ao contrário da experiência europeia, o poder americano teve principalmente um impacto de restringir, ao invés de permitir, os processos de regionalismo. Para melhor compreender o processo de integração regional da Ásia, é preciso entender a história da região e os antecedentes da ASEAN, assim como a própria organização. Para isso, serão usadas teorias da ciência política sobre integração regional, como o funcionalismo, o neofuncionalismo, o intergovernamentalismo e o federalismo.

Palavras-chave: ASEAN – China – liderança – Estados Unidos

INTRODUÇÃO

Compreender o regionalismo na Ásia é um desafio complexo, tendo em vista que se trata de um continente muito fragmentado, tanto culturalmente, como geograficamente. Dessa forma, este trabalho será focado na sub-região conhecida como Leste Asiático. Para entendê-la é necessário conhecer sua história e a forte influência que os atores externos exerceram e ainda exercem sobre ela.

Primeiramente, é importante ter o conhecimento de que na Ásia, diferentemente da Europa, o povo não acredita na existência de uma ideia de unidade, espaço único na região, pois eles não se consideram asiáticos. É uma região culturalmente fragmentada, por isso, os sistemas de integração e cooperação regional nas diferentes sub-regiões do

¹ Correo eletrônico: mariana.sandoval.oliveira@gmail.com, Instituição a qual pertence: The Graduate Institute - GENEVA

² Correo eletrônico: letiicia@gmail.com, Instituição a qual pertence: Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais

continente são bastante diferentes. A parte mais dinâmica em relação a acordos de integração é o sudeste asiático, principalmente em termos de segurança. Não há nenhum tipo de integração entre China, Coreia do Sul e Japão por possuírem ideologias muito distintas. No sudeste asiático não há países que se assemelhem a China e Japão.

O regionalismo na Ásia foi fortemente influenciado por diversas variáveis do sistema mundial. Depois da Segunda Guerra Mundial, com os dois polos de poder definidos: capitalismo e comunismo, respectivamente Estados Unidos e União Soviética, os Estados Unidos foram a favor da criação da União Europeia porque poderia estabilizar a região e influenciar a Alemanha a adotar o capitalismo. Já na Ásia, a potência capitalista não queria a expansão da China comunista, assim exerceu um papel maior naquela região. Dessa forma, os Estados Unidos passou a ser um ator mais importante na Ásia do que na América Latina (ALTEMANI DE OLIVEIRA, 2002).

Os Estados Unidos temendo a China como hegemonia da região se instalaram durante muito tempo como um possível líder. No leste da Ásia, como um todo, no período do pós-guerra, ao contrário da experiência europeia, o poder americano teve um impacto de restringir, ao invés de permitir, os processos de regionalismo. Não só a política americana efetivamente fraturou a região, em linhas ideológicas por cerca de 50 anos, mas diretamente (no caso da China) ou indiretamente (no caso do Japão) minou o potencial de liderança e ambições dos dois poderes mais importantes do leste da Ásia.

Um ponto importante a ser compreendido é que o regionalismo do Leste Asiático avançou, apesar das políticas e atitudes americanas. Neste contexto, a crise financeira da Ásia Oriental e o papel desempenhado pelos EUA têm sido os eventos mais catalisadores na aceleração dos interesses do Leste Asiático para se mover em direção ao regionalismo, embora a "guerra ao terror" iniciada após os ataques de 11 de setembro também esteja afastando vários governos da Ásia Oriental dos EUA (BESSON, 2004, p.14).

Um ponto de comparação importante sobre a Europa e a Ásia é o da institucionalização da cooperação política (ou regionalismo), que no Leste da Ásia foi mais lento do que na Europa Ocidental. Em contraste, o fórum que reúne os países em desenvolvimento mais longo é a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), que foi criada em 1967, revelando-se um importante veículo para a gerência e promoção de interesses específicos no Sudeste Asiático.

O agrupamento regional do Leste Asiático mais amplo, que incluiria as principais economias (China, Japão e Coreia do Sul), não gerou qualquer interesse até o final da década de 1990, quando foi convocada uma reunião informal de cúpula, da ASEAN e desses três países, o que passou a ser conhecido como ASEAN +3, passando a ter reuniões regulares a partir de 1998 (BEESSON, 2004, p. 12).

As razões são complexas, mas podem ser divididas em: histórica, de contingente e - acima de tudo- da influência norte americana. A política americana para a Ásia Oriental tem sido muito diferente da política para a Europa Ocidental. Os Estados Unidos instituíram diferentes acordos bilaterais e multilaterais na região e também, as divisões feitas pelos americanos, por causa da Guerra Fria, foram decisivas para impedir uma ampliação da cooperação regional no Leste Asiático.

Em relação às atitudes dos Estados Unidos sobre a China, todas as políticas de contenção que os americanos aplicavam para a União Soviética na Europa, também aplicavam para a China na Ásia. Já que sem a China, uma organização do Leste Asiático que incluiriam os países chave, seria insignificante (BEESSON, 2004, p.12 – 13).

Assim, este trabalho busca entender qual o papel atual da China no Leste Asiático e discutir o problema da liderança na região e mais especificamente na

ASEAN. O trabalho está dividido em três seções mais a conclusão. Na primeira seção serão apresentadas as teorias sobre integração regional; na segunda seção será feito um histórico da região e de suas tentativas de integração regional; na terceira seção será discutido o problema da liderança e como a China se encaixa nesta questão.

TEORIAS SOBRE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Entre os anos de 1980 e 2000 a importância da integração regional no que diz respeito ao comércio, dinheiro e política aumentou consideravelmente, porém a formação de blocos regionais não é algo recente (MATTLI, 1999, p.1).

Há várias teorias sobre integração, geralmente separadas na ciência política e na ciência econômica. No primeiro caso, uma linha importante para compreender a integração é o neofuncionalismo. Esta teoria tem como premissa que a supranacionalidade é o único modo disponível que fará com que o Estado atinja o bem-estar máximo e depois utiliza conceitos como *spillover*, atualização de interesses comuns e dinâmicas de grupo subnacionais e supranacionais, para entender como uma integração poderia evoluir. De acordo com Mattli (1999) essa teoria possui pontos válidos, porém não é suficiente para compreender o fenômeno de integração, principalmente a correlação entre maximização de bem estar e integração regional, além de outros pontos.

Outra abordagem dentro da ciência política é o intergovernamentalismo. Para esta teoria, integração regional é “uma série de barganhas entre líderes políticos dos maiores Estados da região” (MATTLI, 1999, p.10, versão livre)³, assim diferentemente do neofuncionalismo, essa linha leva em consideração o chefe de estado como uma peça chave na integração. Os grandes Estados convergem em interesses, enquanto os pequenos são “comprados” a se alinharem com eles. Essa teoria também é insuficiente para compreender os processos de integração, pois não respondem ou ignoram o fato de que, se um processo começa a parar, retroceder ou diminuir, isso significa que as preferências dos Estados estão mudando (MATTLI, 1999, p.11).

Contrariamente a essas teorias, há as da ciência econômica, que tratam primeiramente das relações de mercados e dos fatores de produção de uma região e deixando em segundo plano as instituições e forças políticas, ou seja, “as explicações econômicas são teorias positivas de ganhos de bem-estar e perdas associadas com a integração regional, e não explicações sobre as opções políticas que produzem tais áreas” (MATTLI, 1999, p.11, versão livre)⁴. Uma teoria, por exemplo, é a *customs union theory*, que busca compreender em termos de criação de comércio, desvio de fluxos comerciais e termos de comércio como se dá o bem-estar de um país. Essas teorias olhando somente o aspecto comercial deixam de lado outras partes fundamentais no que diz respeito à integração (MATTLI, 1999, p.11).

De acordo com Heinonen (2006, p.6), a integração não é apenas uma estreita cooperação dos Estados no campo político ou uma intensificação na tomada de decisão coletiva, ela pode se dar também em outras áreas como: econômica, segurança, ambiental, entre outras. O autor afirma que quando os Estados entram em um acordo de cooperação em uma área, isso ajuda a iniciar atividades ou outro tipo de cooperações em outras áreas. Ainda segundo Heinonen (2006, p.36), os países em desenvolvimento são os que mais deveriam entrar em acordos regionais multidimensionais. Por causa de problemas como instabilidade política, conflitos militares, estagnação econômica e

³ “a series of bargains among the political leaders of the major states in a region”

⁴ “economic explanations are positive theories of welfare gains and losses associated with regional integration, not explanations of the political choices that produce such areas”

problemas ambientais, eles correm o risco de serem marginalizados em uma escala global, assim, juntos, seria mais fácil realizar ações para solucionar essas questões.

As questões de segurança, desenvolvimento e sustentabilidade ecológica formam um complexo integrado, ao mesmo tempo em que constituem imperativos para o aprofundamento da cooperação regional, se não a integração regional (HETTNE, 1999, p. xxvii, versão livre)⁵.

A partir dessas teorias, o trabalho explicará a integração da região do leste asiático, apresentará a ASEAN e refletirá sobre a liderança na região.

HISTÓRICO

A região do Leste Asiático é extremamente diversificada e sua geografia causa um distanciamento de seus países, já que há milhares de ilhas. Isso gera dificultadores para a eficácia de suas integrações e das tomadas de decisão na região. Como por exemplo, a decisão de qual seria o tamanho ideal para uma instituição ser útil e atraente para seus possíveis membros.

Assim, esta região é extremamente complexa. A variável histórica é muito importante para entendê-la e levando em conta suas diferenças, nenhum país se sente parte de uma sub-região chamada sudeste asiático. Durante séculos, a China era o centro do continente, já que o seu imperador tinha relações com os diversos países e acabava os influenciando. Apesar da crença vista pelo ocidente de que a região do Leste e Sudeste Asiático seriam sinônimos de instabilidades ou de conflitos constantes, durante a maior parte do domínio chinês, a área foi relativamente estável.

Na verdade, essa reputação da região ser conflituosa, surgiu há pouco tempo e como consequência houve o impacto das forças externas: Europa e Estados Unidos, na região. São essas interações com as forças externas que fizeram com que qualquer dinâmica regional nas definições de processos, de ordem e a construção de uma identidade regional se tornassem especialmente difíceis (BEESON, 2009, p.6).

A decadência da dinastia chinesa e de seu próprio sistema imperial, começando o século da vergonha, moldou o comportamento internacional subsequente da China, que se tornou mais fechada em relação ao ocidente. Já o Japão revelou-se aberto em aprender com o Ocidente, adotando um leque de reformas sociais e tecnológicas e rapidamente se tornou uma potência militar (BEESON, 2009, p.6).

O ponto de mudança para o Sudeste Asiático foi o colonialismo. A separação dos Estados da região ficou evidente, com fronteiras estabelecidas pelas potências europeias em muitos territórios em que diferentes atores possuíam interesse. O interessante foi que esse colonialismo e essas fronteiras impostas acabaram estabelecendo e reforçando importantes laços entre os países da região. Embora esses países tenham sido isolados uns dos outros pelas potências colonizadoras, a semelhança em suas experiências lhes deram ressentimentos e aspirações comuns: serem contra o domínio colonial, preconceitos raciais e imposições de “padrão de civilização” (LEE, 2006, s/n).

Na época da colonização, os processos coloniais foram muito diferentes: a Indochina teve como colonizador a França, as Filipinas tiveram primeiramente a Espanha e depois os Estados Unidos, ou seja, cada país da região teve sua colonização

⁵ The issues of security, development and ecological sustainability form one integrated complex, at the same time as they constitute as many imperatives for deepening regional cooperation, if not regional integration

feita por um país e de diferentes tipos. Em 1947, a primeira tentativa de integração regional foi impulsionada pela França, que dominava a Indochina. Essa tentativa fracassou, pois, como já foi citado, os países tinham culturas diferentes na época e a situação diferente de cada um também dificultava sua integração.

Com exceção da Tailândia e do Japão, todos os países da Ásia Oriental foram colonizados por alguma potência europeia e a maioria deles esperavam pelo processo de descolonização ao final da Segunda Guerra Mundial. Os Estados Unidos tiveram um papel importante nessa fase, quando abriram mão de sua colônia, as Filipinas, e incentivaram as outras potências a fazerem o mesmo, promovendo assim, Estados capitalistas na reconfiguração do pós guerra.

Os Estados Unidos possuíam suas razões para esse incentivo, que acabou ajudando a crescer e fortalecer os movimentos internos de independência. Na Indonésia, por exemplo, não há dúvidas de que o poder de persuasão norte americano e a ameaça de sanções diplomáticas foram fundamentais para a obtenção da independência com a saída da Holanda do território (BEESON, 2009, p.8).

O envolvimento dos Estados Unidos na Ásia Oriental acabou ajudando as economias carentes da região. A reforma agrária e novas tecnologias aplicadas à produção agrícola foram introduzidas. Como resultado, a mão de obra foi sendo dispensada e os trabalhadores se mudaram para as áreas urbanas, onde a industrialização foi financiada através do excedente da evolução do setor agrícola e da injeção de capital, com novas técnicas de fabricação fornecidas pelos Estados Unidos.

Uma vez que as economias de seus principais aliados na região - Japão, Coreia do Sul e Taiwan - estavam de volta ao caminho do desenvolvimento e longe do comunismo, os Estados Unidos usaram esses ganhos e o fato de fornecer ajuda para pressionar por uma reorientação da indústria com maior dependência de trabalho intensiva de substituição de importações, a industrialização orientada para a exportação (STUBBS, 2012, p. 91).

A descolonização foi acontecendo durante a Guerra Fria. Na Indochina, um líder marxista, com conexões na China comunista começa a aparecer, deixando os Estados Unidos com medo da expansão comunista na região. A França, por causa da Segunda Guerra Mundial, não tinha capacidade de combater esse avanço e o Vietnã se separou em dois, um comunista e outro capitalista.

Assim, a Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO) foi criada em 1954 com o objetivo de buscar uma solução para o problema do Vietnã. Era uma organização internacional de colaboração defensiva e foi a primeira forma de regionalismo do sudeste asiático na área de cooperação política e tratava, especialmente, da área militar e de segurança.

Para prosseguir com uma política ou expressar uma posição sobre uma questão, a organização exigia a unanimidade, como o que fazer em relação à invasão do Camboja do Vietnã, mas sempre houve vários países que expressaram desaprovção (LEE, 2006, s/n), dificultando qualquer decisão. Essa organização ainda não possuía uma ideia de união, porém foi importante, já que foi a primeira tentativa de qualquer tipo de aliança e aproximou os países.

Depois disso foi criada a Associação do Sudeste Asiático (ASA) composta por Malásia, Filipinas e Tailândia. Foi criada em Bangkok em 31 de julho de 1961. Originalmente, Filipinas e Malásia queriam formar uma organização semelhante à Comunidade Econômica Europeia, porém como a Tailândia queria uma associação com estrutura e obrigações mais flexíveis, com um caráter menos formal, as Filipinas e a Malásia aceitaram, já que esperavam que com a entrada da Tailândia outros países fossem aderir ao grupo. Os outros países, no entanto, viram a ASA como alinhada ao

ocidente. Assim, Indonésia, defensora do não-alinhamento, não quis participar, sendo necessário a criação de uma outra organização (LEE, 2006, s/n).

Algumas outras tentativas foram feitas, uma delas foi a Maphilindo - Malásia, Filipinas e Indonésia – criada em 1963, em uma alternativa de reunir o povo malaio que havia sido reprimido durante a época colonial. Devido aos diferentes interesses dos países do grupo, a organização não funcionava. As Filipinas e a Indonésia não queriam a formação de uma Federação da Malásia, já que estavam em desacordo com a Malásia por causa de territórios (LEE, 2006, s/n).

O que as duas organizações tinham em comum era o objetivo de ambas enfrentarem as forças comunistas e resolverem o conflito territorial e de liderança entre a Malásia e a Indonésia. Como a Guerra do Vietnã estava intensa, eles precisavam resolver esse outro impasse na região.

Em 1967 foi formada a ASEAN, baseada em três princípios básicos: respeito à soberania dos Estados, não intervenção e renúncia à ameaça ou ao uso da força na resolução de disputas. Assim, a ASEAN não baseou sua fundação em mecanismos formais de resolução de conflitos e, portanto, não era um acordo de segurança coletiva. Os fundadores não queriam que ASEAN fosse confundida com um agrupamento militar entre os aliados políticos, como alguns dos seus antecessores tinham sido (LEE, 2006, s/n). Os objetivos eram baseados na cooperação econômica, social e política; e na criação de uma ordem regional: uma zona de paz, liberdade e segurança do sudeste da Ásia.

Outro ponto interessante de ser destacado é que a ASEAN adere à informalidade. As reuniões não são realizadas regularmente, mas sim em uma base *ad hoc*. Os Estados-Membros se encontram quando há necessidade, como a ocorrência de disputas internacionais ou incidentes urgentes. Não existem procedimentos rigorosos e legais para regularizar as reuniões, pois a ASEAN acredita que tais leis podem interferir na soberania nacional (LEE, 2006, s/n).

Como um todo, a ASEAN pratica uma diplomacia cautelosa. Ela não tenta instigar os países membros a sacrificar seus interesses nacionais em prol da associação. Ele também não impõe regras rígidas para privar outras nações da sua liberdade. Ao mesmo tempo, a ASEAN tenta desagradar o menor número de Estados, empregando métodos orientados ao consenso em lidar com assuntos (LEE, 2006, s/n, versão livre)⁶.

No momento em que a organização foi criada, cada membro tinha razões diferentes para desejar que a ASEAN fosse eficaz. A Indonésia buscava reparar suas relações na região e via a organização como uma oportunidade de exercer uma liderança regional reduzindo a capacidade de influência de atores externos. A Malásia, Singapura e Filipinas apoiavam a ASEAN como uma forma de restringir a Indonésia e ao mesmo tempo, proporcionar um canal para suas aspirações de preeminência regional.

Além do interesse mútuo, a Indonésia, Malásia e Singapura eram profundamente desconfiadas uns dos outros. Para Cingapura, pertencer à ASEAN simbolizava que o país havia sido aceito e era tolerado pelos seus vizinhos, como um estado de igualdade. Para a Malásia e as Filipinas, a ASEAN foi uma oportunidade para melhorar seu prestígio nacional. As Filipinas também esperavam que a ASEAN fosse fortalecer os vínculos de identidade e comerciais asiáticos. A Tailândia esperava que a ASEAN se

⁶ As a whole, ASEAN entertains a cautious diplomacy. It does not try to instigate the member nations by enforcing them to sacrifice their national interests for those of the association. It also does not impose strict rules to deprive other nations of their freedom. At the same time, ASEAN attempts to dissatisfy the least number of states by employing consensus-oriented method in dealing with subjects.

tornasse a base para a "defesa política coletiva" da região, formando uma organização que poderia complementar e talvez, eventualmente, substituir a sua própria relação de segurança com os Estados Unidos (LEE, 2006, s/n).

Durante a primeira década do bloco houve pouco avanço, por ineficiência ou pouco ativismo. Quando a Guerra Fria acabou, não justificava a continuação do grupo e estes países entraram em uma crise de identidade, já que foram formados para combater o comunismo e a existência da China, (que estava fazendo reformas econômicas)

Na década de 1990 houve, porém, uma reorientação e a organização se transformou no que é hoje. Uma das primeiras ações foi a incorporação do ex-inimigo e de seus Estados mais próximos ao bloco: Vietnã (1995), Laos (1997) e Camboja (1999). Essa foi uma mudança significativa. Durante os primeiros vinte anos, o único interlocutor externo do bloco eram os Estados Unidos, mas posteriormente, iniciou-se um maior diálogo com os países e blocos fora do sudeste asiático, como a China, Rússia e União Europeia. Com a entrada do Vietnã, dos países citados e do diálogo com outros países externos, houve um enfraquecimento dos Estados Unidos na região.

É importante ressaltar que, em 1993 houve um marco fundamental: a aprovação do projeto de livre comércio na região. Foi um marco por que foi aí que a ASEAN realmente se consolidou como um bloco e com a zona de livre comércio, os países da região passaram a ter uma maior competitividade com o resto do mundo.

Levando em consideração a ideia de democracia, a Ásia oriental é famosa, não só pela prevalência histórica do autoritarismo, mas também por outros tipos de regimes que emergiram em seu lugar. Países como a Malásia e Singapura possuem uma forma de "semidemocracia", onde há contestação eleitoral, porém não há mudanças na elite política. Isso não é exatamente surpreendente, dada a presença há muito tempo, de líderes políticos fortes, como Mahathir na Malásia e de Lee Kuan Yew em Singapura.

O que é mais surpreendente é que essas estruturas políticas continuaram, mesmo depois de sua partida do poder. Em outras partes como as Filipinas, o país possui todas as armadilhas da democracia, incluindo uma sociedade civil robusta, mas a qualidade da democracia é baixa, há muita corrupção e intimidação, assim a capacidade do governo governar, em todas as áreas, fica seriamente comprometida (BEESON, 2009, p.14).

Em 1996 aconteceu a Crise Asiática e os países da ASEAN foram muito afetados. Para tentar contornar a situação, foi necessária uma grande desvalorização de suas moedas, para aumentar a competitividade internacional. Se a China fizesse o mesmo, os esforços desses países seriam em vão. Ao invés disso, a China continuou com o mesmo câmbio, uma estratégia política para se aproximar desses países (PEREIRA, 2003, p.11). Houve um grande aumento do diálogo da ASEAN com a China, Coreia do Sul e Japão, o que é conhecido hoje como ASEAN +3. Assim, os Estados Unidos começam a fazer ações para aumentar sua proximidade com a ASEAN, para não deixar consolidar esse novo bloco.

Na esfera econômica, é importante notar que, recentemente, em meados dos anos 1990 - e antes que a região fosse dominada pela crise econômica - as tentativas da Malásia em promover a sua própria visão do regionalismo sob a bandeira da *East Asian Economic Caucus* (EAEC) aconteceram com pouco apoio (HOOK, 1999). Fundamentalmente, com a expressão de hostilidade dos EUA para a iniciativa, o Japão não estava disposto a arriscar desagradar os americanos. No entanto, a crise financeira que eclodiu no final de 1997, fez com que as visualizações entre as elites políticas e econômicas da Ásia Oriental fossem profundamente alteradas. Dessa forma, a base das economias nacionais e da região, deveriam ser integradas em uma economia política internacional ampliada (BEESON, 2004, p.14).

Depois da crise, tornou-se claro que a Ásia Oriental era vulnerável a forças sistêmicas poderosas, como a do capital móvel, que devastaram a região quando fugiram, e à pressão política dos EUA e das IFIs (*International Financial Institutions*) sobre os quais, estes países, exercem uma poderosa influência. Essa pressão foi concebida para explorar a crise e impor o tipo de reforma política neoliberal, que tinham sido cuidadosamente repelidas por economias lideradas pelo Estado na Ásia Oriental.

Não só houve ceticismo generalizado sobre a sabedoria de liberalização do setor financeiro, em grande parte da região, como por causa da crise, havia um ressentimento crescente sobre o papel dos EUA em continuar promovendo essas reformas em face de evidências convincentes sobre o seu papel destrutivo na crise (BEESON, 2004, p.15).

Consequentemente, em parte como uma forma de responder à pressão americana e tentar isolar a região de choques exógenos, e em parte como resultado de um nascente, mas crescente, senso de identidade regional, a institucionalização e formalização do comércio intraregional aumentou em um ritmo acelerado (ACHARYA, 2003). Além disso, é importante reconhecer que não só há um interesse em promover identidades 'asiáticas' bastante longas (FUNABASHI, 1993), mas que também há uma série de experiências históricas comuns, designadamente o impacto traumático frequentemente do Ocidente (BEESON, 2004, p.15).

É interessante fazer uma comparação, dos acordos de cooperação, do Leste Asiático e os da Europa. O primeiro não é dependente dos americanos para fornecer os recursos materiais para fazê-los trabalhar, na forma como os europeus eram. Pelo contrário, o Leste Asiático já está bem posicionado para ser um poderoso e independente ator econômico (DIETER; HIGGOTT, 2003).

A dependência simbiótica que surgiu entre a Ásia Oriental e os EUA é igual a relação anterior dos EUA-Europa, que potencialmente confere influência econômica e política sobre os países do Leste Asiático. A vontade política de explorar esse potencial e a competência institucional para agir de forma mais independente, como uma região, é o que falta neste momento (BEESON, 2004, p.16).

O impacto do imperialismo europeu e a expansão da forma de Estado, pioneira na Ásia, foi uma experiência mista. Por um lado, houve a consolidação eventual de entidades políticas mais robustas e independentes na região e por outro, para desempenhar um desenvolvimento institucional regional, os atores, que são considerados na atualidade como os centrais, foram consolidados a um preço enorme. Não só o processo de colonização e descolonização pode ser considerado traumático e sangrento, mas toda a experiência teve um impacto ambíguo e na maioria das vezes negativo sobre o desenvolvimento econômico da região (BEESON, 2009, p.9).

O argumento principal de Stubbs (2012, p.99) é que a natureza do regionalismo no leste asiático, não pode ser plenamente compreendida, sem uma valorização do papel que o Estado desenvolvimentista teve nas últimas décadas e principalmente durante a crise. Embora a experiência do Estado desenvolvimentista (comum a um número substancial dos principais Estados membros da Ásia Oriental) não deva ser considerado um fator determinante para o crescimento do regionalismo no Leste Asiático, o mesmo claramente moldou a forma, a evolução e a natureza das organizações regionais.

Dos atuais membros da ASEAN+3 Japão, Coreia do Sul, Singapura, Malásia, Tailândia, assim como a China e o Vietnã, e alguns diriam Indonésia, todos experimentaram algumas das características do Estado desenvolvimentista com forte orientação de um Estado essencialmente orientado para o mercado, economia exportadora. É importante ressaltar que estas são as maiores e mais bem sucedidas economias da região e por isso têm um impacto desproporcional sobre o desenvolvimento da região. Não é apenas o fundo estadual de desenvolvimento das

principais economias do Leste Asiático que tem influenciado as organizações regionais, mas o fato de que cada uma tem enfrentado questões similares, relacionadas à globalização (STUBBS, p.99).

O ponto chave para entender a ASEAN e a ASEAN+3 é compreender que, no período moderno, seus acordos e políticas têm sido influenciados por ideias e eventos externos. No respaldo do imperialismo europeu, surgiram líderes profundamente influenciados pelo marxismo ocidental, como por exemplo, Mao Zedong na China e Ho Chi Minh no Vietnã (BEESON, 2009, p.13).

O PROBLEMA DA LIDERANÇA

As teorias da integração regional assumem, com certa frequência, ainda que implicitamente, que os Estados que participam de processos de integração regional, possuem características semelhantes e, portanto, as teorias tratam a capacidade política desses Estados como uma constante. No entanto, a pesquisa de Genna, Yesilada e Noordjik (2013) mostrou que essa suposição não é válida. Um fator adicional, que afeta profundamente o processo de integração, é o papel que os líderes regionais desempenham. O papel dos líderes, em um sentido global, foi analisado pela primeira vez, por Charles Kindleberger (1973, 1981, 1984 e 1986), que chamou a atenção para a diferenciação dos conceitos de hegemonia e liderança.

Se um Estado possui capacidade suficiente para unilateralmente abrir mercados, integrar-se a economia global, e lidar com quaisquer choques negativos então não seriam necessárias parcerias regionais. Estados que não têm níveis de capacidade suficientes, entram em parcerias com outros que possam subsidiar a sua capacidade. A capacidade do líder regional iria arcar com os custos de transição política do parceiro menos capaz (es) e, talvez, ajudar parceiros em tempo de crises econômicas (GENNA; YESILADA; NOORDJIK, 2013, p. 7, versão livre⁷).

De acordo com Kindleberger, o papel dos Estados Unidos na reestruturação dos Regimes Internacionais pós- Segunda Guerra, foi mais bem descrita pela liderança e não pela estabilidade hegemônica, conforme argumentado por Robert Keohane (1984). Quando visto pela teoria construtivista alternativa, a integração entre os Estados de força desiguais, poderia promover a paz simplesmente em virtude de seus efeitos socializantes (GENNA; YESILADA; NOORDJIK, 2013, p. 5).

O Leste Asiático poderia ser considerado uma região sem líder, sem instituições que lideram e sem líderes empreendedores. Já que a região possui uma liderança extra regional. Há dois lados muito importantes: Os Estados Unidos que estão presentes há décadas, mas que começa a perder seu papel influente e a China que tem exigências territoriais e quando isso acontece, os países da região do Sudeste asiático voltam a se aproximar dos Estados Unidos.

Dessa forma, surge a seguinte indagação: Os Estados Unidos podem ser líderes sem estarem na região? Observa-se que, a ASEAN é estrategicamente importante para este país, mas que a liderança de fato é limitada por uma série de fatores.

Há 20 anos o líder da região poderia ser o Japão, no entanto, o mesmo encontra-se em uma recessão já há algum tempo e não têm obtido sucesso nessa recuperação. Por

⁷ If a state possesses sufficient capacity to unilaterally open markets, integrate into the global economy, and deal with any negative shocks then regional partnerships would not be necessary. States that lack sufficient levels of capacity would venture into partnerships with others that could subsidize their capacity. The capacity of the regional leader would carry the policy transition costs of the less capable partner(s) and perhaps help partners in time of economic downturns.

outro lado, a potência poderia ser a China. Já que, muitos estudiosos têm observado que atualmente, os Estados Unidos são a potência mundial militar, porém a China é a potência mundial econômica e industrial. Assim, uma alternativa a declinação dos Estados Unidos seria a China. Dessa forma, questiona-se: a China teria seguidores? Se a China possui uma complexa relação com seus vizinhos, eles estariam dispostos a segui-la?

Antes de entender o papel da China, é importante frisar alguns pontos sobre a ASEAN+3. Embora a primeira reunião dos chefes de governo da ASEAN +3 tenha ocorrido durante a reunião da ASEAN em Kuala Lumpur em 1997, foi somente um ano depois, na reunião seguinte, em Hanoi, que o processo começou a ser institucionalizado. Significativamente, foi a crise asiática que forneceu o catalisador decisivo para o desenvolvimento do processo da ASEAN +3. (PEREIRA, 2003, p.13)

A reunião em Hanoi estabeleceu o *East Asian Vision Group* (EAVG), que tentou desenvolver um roteiro para orientar uma futura cooperação regional. Enquanto ainda há uma boa dose de ceticismo em relação ao que a ASEAN +3 é capaz de alcançar, dada as diferentes perspectivas dos membros, o fato dela estar ocorrendo, já é uma importante consideração a ser feita.

Essa é, afinal, uma região rotineiramente associada a grande diversidade e visões potencialmente incompatíveis sobre como se deve desenvolver e quem deve liderar o desenvolvimento. Paradoxalmente, há razões para pensar que a rivalidade de liderança entre China e Japão, poderá proporcionar uma dinâmica política integradora na região, uma vez que ambos têm como objetivo alargar a sua influência no Sudeste Asiático. O Japão tem se sentido obrigado a responder às tentativas cada vez mais sofisticadas e sustentadas da China, em cultivar boas relações com seus vizinhos, através da utilização de aberturas e ofertas de acordos comerciais preferenciais (BEESON, 2009, p.78).

Outro ponto que merece destaque é a mudança de atitude por parte dos americanos. Enquanto a oposição americana efetivamente aniquilou a *East Asian Economic Caucus*, foi adotada uma atitude muito mais relaxada em relação a ASEAN+3. Essa mudança de atitude pode ser uma consequência por causa da preocupação norte americana com outras partes do mundo, como ocorreu com a guerra contra o terror e a relativa negligência à Ásia. Ou pode ser uma consequência do julgamento norte americano, de que a ASEAN+3 representa pouca ameaça aos seus interesses.

De qualquer maneira, a aceitação do grupo pelos Estados Unidos facilitou a participação japonesa para tomar atitudes e dar o impulso adicional para o processo. Dessa forma, observa-se que a aceitação japonesa, assim como o desejo de participar e apoiar a formação da ASEAN+3 seria previsível, tendo em vista que as empresas japonesas estão profundamente enraizadas na região e que os japoneses têm-se esforçado para exportar sua versão de desenvolvimento econômico para toda a Ásia Oriental (BEESON, 2009, p. 78).

Dos países citados, quem mais pode se beneficiar com um realinhamento da região é a China. Não é necessário aceitar completamente a tese provocante de David Kang, de que as relações estratégicas do Leste Asiático podem estar reassumindo uma ordem hierárquica mais "tradicional", centrada na China (KANG, 2003), para reconhecer que as ordens de segurança têm uma forte dimensão regional, e que tal realinhamento não é nem sem precedentes e nem impensável (BUZAN; WAEVER, 2003). A aceleração da integração econômica que parece quase inevitável pode acontecer, se este obstáculo até então intransponível, de uma maior cooperação regional de segurança forem superados. Na verdade, é necessário salientar que a China já

assumiu um lugar central como condutor da atividade econômica regional (HALE; HALE, 2003).

A capacidade histórica da China na região é revelada por sua capacidade de moldar as relações políticas e estratégicas, mesmo quando não está participando diretamente delas. Os catalisadores decisivos para a limitada integração regional dos países do Sudeste Asiático na década de 60 foram as divisões da Guerra Fria em geral e as preocupações sobre as intenções estratégicas da China comunista.

As atitudes em relação à China mudaram substancialmente a região, isso pode ser percebido pela socialização que a liderança da China parece ter passado desde a abertura da economia chinesa, há apenas três ou mais décadas atrás, combinado com a crescente importância da economia chinesa para a Ásia Oriental (BEESON, 2004, p.13).

Há outros problemas que interferem na integração regional. Por mais que o Japão tenha se tornado a segunda maior economia do mundo, sob os auspícios da hegemonia dos Estados Unidos, tem sido feito à custa de suas próprias ambições de liderança regional. Enquanto o papel do Japão como um potencial líder regional pode não ter sofrido as restrições ideológicas incapacitantes e frustradas que a China sofreu por tanto tempo, ele tinha outras desvantagens, igualmente debilitantes.

A concentração no desenvolvimento econômico e o desejo de manter um *low profile* diplomático moveram as prioridades na formulação de políticas japonesas (BEESON, 2004, p. 13). Como Drifte (1996, p. 143, versão livre) aponta: "interesses econômicos estreitos, paralisia política doméstica e preocupação com as reações negativas da Ásia por causa do legado histórico do país impediram que o governo japonês assumisse um papel de liderança aberta até lá, onde ele seria relativamente natural e fácil⁸".

Certamente, a ineficácia do Japão pode ser explicada pelo seu legado de guerra, a natureza notoriamente impotente e egocêntrica da classe política do Japão (CURTIS, 1999), e as rivalidades burocráticas entre os ministérios poderosos do Japão, mas é essencial reconhecer a subordinação que este país tem em relação ao EUA. Desde a Segunda Guerra Mundial "a relação bilateral com os Estados Unidos [foi] o núcleo indispensável de posição do Japão no mundo" (GREEN, 2001, p. 3), assim, as tomadas de decisão em relação à política externa japonesa sempre foi tomada visando a aprovação dos americanos.

Faz pouco tempo que a independência dos japoneses pode ser percebida quando tomadas decisões sobre a região, isso se deve tanto pelo impacto da política externa americana como pelo desafio que a China propõe quanto à liderança regional (BEESON, 2004, p.14).

É possível verificar que o impacto causado pelas corporações japonesas nem sempre foi benigno na região, nem levou ao tipo de modernização e desenvolvimento esperado, o que prejudicou a visão que os outros países possuíam do Japão. Outro problema é que por causa de seus mercados permanecerem protegidos e difíceis de penetrar, o Japão não tem sido capaz de mostrar seu possível papel como motor de crescimento regional.

Ed Lincoln aponta que o Japão é um parceiro comercial menos importante atualmente do que há uma década. Outro ponto importante é a saída das instituições financeiras japonesas da região durante a crise asiática. Especialistas dizem que essa retirada ajudou na precipitação da crise. De qualquer forma, é evidente que o Japão não

⁸ Narrow economic interests, domestic political paralysis and concern about negative Asian reactions because of the country's historical legacy prevent the Japanese government from taking an open leadership role even there, where it would look relatively natural and easy.

é simplesmente tão importante para o sudeste asiático como era antes e isso reduz as suas ambições de liderança na região (BEESON, 2009, p.80).

Ao contrário do Japão há a China e é por isso que a ASEAN +3 é um importante agrupamento para esse país, que a apoia ativamente. Dois argumentos são importantes de serem ditos em relação à China. Primeiramente, a escala da expansão econômica da China tem tido um impacto dramático sobre toda a região do leste e sudeste asiático e isso tem ajudado a região a recuperar-se rapidamente à crise.

Em segundo lugar, por causa da crescente importância econômica da China, houve um aprofundamento das suas relações comerciais e de investimento, tanto na região, quanto no resto do mundo. Ao contrário do Japão, durante seu período inicial de rápido crescimento, a economia da China é muito aberta e o país é um grande importador, bem como um exportador maciço. Conseqüentemente, muitos dos vizinhos da China, tornaram-se rapidamente dependentes e integrados a sua economia, aumentando a influência política e a capacidade de moldar as relações regionais ao governo chinês (BEESON, 2009, p.80).

Há ainda, dois outros pontos que merecem uma atenção especial. O primeiro é que a China, ao contrário do Japão, está disposta a tentar obter a liderança regional, mesmo carregando um peso histórico que precisa ser lidado. O segundo ponto é enfatizar que, pelo menos na esfera econômica, a China está começando a superar a importância econômica dos EUA para as economias do Sudeste Asiático.

Já que, por muitos anos, ficou subentendido que os EUA eram o mais importante para a Ásia Oriental e que nenhum Estado poderia agir de maneira que pudesse comprometer o acesso dele ao mercado norte americano. Agora, porém, esta importância está em declínio, uma evidência é a de que a China hoje é o maior parceiro comercial do Japão (BEESON, 2009, p. 80-81).

Talvez o mundo esteja há um longo caminho da “hegemonia chinesa” na região, mas é evidente que a China não seja mais a fonte de ansiedade estratégica que era até recentemente. Pelo contrário, o cultivo da China assíduo de boas relações regionais, sua diplomacia cada vez mais hábil, o seu papel construtivo em organizações como o *ASEAN Regional Forum*, e seu apoio ao multilateralismo, em geral, a China têm percorrido um longo caminho para conquistar os vizinhos, anteriormente nervosos.

De fato, a China está começando a exercer uma forma de *soft power* até então associada exclusivamente aos EUA. O surgimento do chamado "Consenso de Pequim" como uma alternativa para a forma doutrinária do neoliberalismo promovido pelas IFIs (*International Financial Institutions*) que tem apoio americano, começou a estabelecer a China como um modelo real para um caminho alternativo ao desenvolvimento econômico e de organização política (BEESON, 2009, p.80).

De acordo com Moore (2008, p.43, versão livre⁹), "os grupos regionais em que a China é membro em grande parte anularam qualquer movimento no sentido de supranacionalidade. Por seu lado, a China tem procurado promover, ou, pelo menos, reforçar, a norma da soberania". Este foco na manutenção da soberania e da não interferência faz parte do *soft power* da China. Essa ênfase no estado de soberania reflete a experiência histórica da China e da formulação narrativa das memórias do "século de humilhação".

Tendo isso em mente, Elmaco (2008, p.8) argumenta que a estratégia de regionalização da União Européia reflete a dinâmica de um regionalismo mais apertado, formalizado, ao passo que o da China esboça uma forma mais flexível de cooperação regional. Esta diferença de abordagem também é comentada por Zhao (1998) que

⁹ The regional groups in which China holds membership have largely escrewed any movement towards supranationality. For its part, China has sought to promote, or at least reinforce, the norm of sovereignty.

argumenta que na região da Ásia-Pacífico, a União Europeia pode “abraçar” um regionalismo mais estruturado de longe, enquanto a China, por sua vez, prefere um regionalismo mais solto de perto.

Assim, ao contrário da união cada vez mais acercada da União Europeia, a regionalização da China leva firmemente como premissa o modelo de Estado nacional de Vestefália. A sensibilidade de Pequim em relação à soberania também está ligada à sua aversão à dinâmica de mudança de regime. A regionalização chinesa, assim, enfatiza suas políticas regionais na reafirmação da soberania dos Estados (SCOTT, p.112).

Mas, para todo o crescente impacto integrativo da China, sobre a atividade econômica e de organização no leste da Ásia, há limites para este processo e para a capacidade de qualquer instituição putativa para melhorá-los (81). A natureza, muitas vezes competitiva, em vez de complementar as economias regionais tem feito da cooperação um caso problemático.

Os setores econômicos politicamente poderosos como a agricultura ou setores estrategicamente importantes, como fabricação de automóveis, fizeram a cooperação a nível regional mais difícil e ajudam a explicar a moda recente de acordos comerciais bilaterais presentes na região. Talvez não seja uma surpresa, portanto, que a área que tem apresentado o maior potencial de ação coordenada através do mecanismo de ASEAN+3, tem sido no setor financeiro, onde a China já está começando a desempenhar um papel mais influente (BEESON, 2009, p.81 - 82).

CONCLUSÃO

A região do sudeste asiático é rica em diversidade, incluindo religião, população, sistemas políticos, etnias e condições geográficas. A Malásia, Indonésia e Filipinas enfrentam graves problemas por causa dessa diversidade que impedem acordo sobre até mesmo, as normas nacionais. As discrepâncias - religiosas, políticas, geográficas, etc - entre as nações contribuem para uma miríade de interesses nacionais diferentes.

Essas diversidades não são tão vista em regiões como os Estados do Golfo, América Central ou os Estados Ocidentais. As inúmeras diferenças, em vários campos, têm feito os membros perceberem, frequentemente, o quanto é difícil chegar a acordos sobre certos esquemas e planos, tais como as propostas de integração econômica (LEE, 2006, s/n).

Assim, integrações regionais e principalmente a ASEAN, que foi estudada aqui, possuem grandes desafios, não só por causa dessa diversidade, mas também por causa de ideologias de seus países membros. A ASEAN não tem como objetivo se transformar em uma União Europeia. Seus membros não querem deixar de ter soberania, ou se unirem em uma união política e monetária. Essas não são as aspirações do grupo. Os objetivos de seus Estados são relacionais ao desenvolvimento econômico de seus Estados membros, à estabilidade na região e ao aumento do comércio intrabloco.

Na União Europeia, a França e a Alemanha são claramente os líderes do bloco. Dois países muito influentes e com grandes economias. Na ASEAN, ao contrário, não há um país líder ou uma instituição que lidere. Por muitos anos, esse papel foi dado aos Estados Unidos, o grande influenciador da região, porém esse país está há milhares de quilômetros de distância e não faz parte do grupo. Assim, como ele poderia ser o líder?

Com o enfraquecimento dos EUA e a criação da ASEAN+3, outras duas possibilidades surgiram: Japão e China. O Japão está há anos em uma recessão de que não consegue sair. Assim, a China como uma das maiores, se não a maior, potência econômica do mundo poderia ser a alternativa para a liderança. No entanto, é visível

outro problema: a China na época imperial era o dominador da região, muitos se ressentem disso, assim será que eles a seguiriam? A China tem estreitado suas relações na região, feito acordos e melhorado sua imagem. Será que isso é o suficiente para ser o líder?

Um dos determinantes mais importantes das relações regionais na Ásia Oriental será a capacidade da China de traduzir seu peso crescente em poder ou impacto político (BEESON, 2009, p. 81). Assim, a China é sim uma grande candidata a liderança e nos próximos anos, talvez, será possível verificar com maior precisão essa possível potência líder.

REFERÊNCIAS

ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique. **Os blocos asiáticos e o relacionamento Brasil-Ásia**. São Paulo Perspec. vol.16 no.1 São Paulo Jan./Mar. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392002000100012> Acesso em: 30/06/2015.

BEESON, Mark. **Re-thinking Regionalism**: Europe and East Asia in comparative historical perspective. Oceanic Conference on International Relations, Canberra. 2004.

BEESON, Mark. **Institutions of the Asia-Pacific**: ASEAN, APEC and beyond. In Global Institutions. 2009. Disponível em: <<http://www.polsci.chula.ac.th/pitch/polsea12/beeson2008.pdf>> Acesso em: 15/11/2014.

BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and Powers**: The Structure of International Security. Cambridge: Cambridge University Press. 2003.

CURTIS, G.L. **The Logic of Japanese Politics**: Leaders, Institutions, and the Limits of Change. New York: Columbia University Press. 1999.

DIETER, H.; HIGGOTT, R. **'Exploring alternative theories of economic regionalism**: from trade to finance in Asian co-operation?' Review of International Political Economy 10:430-454. 2003.

DRIFTE, R. **Japan's Foreign Policy**: From Economic Superpower to What Power? Houndsmills: St Martin's Press. 1996.

ELMACO, Jenny Lind. **European Foreign Policy and the Asia-Europe Alliance - A Transregionalist Response**1. GARNET Working Paper No: 49/08. 2008. Disponível em: <<http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/garnet/workingpapers/4908.pdf>> Acesso em: 25/11/2014.

FUNABASHI, Y. **'The Asianisation of Asia.'** Foreign Affairs 72. 1993.

GENNA, Gaspare M.; YESILADA, Birol; NOORDIJK, Peter. **Political Performance, Leadership, and Regional Integration in Europe**: An Examination of the French and German Roles. European Union Studies Association Thirteenth Biennial Conference, Baltimore, Maryland. 2013. Disponível em: <http://euce.org/eusa/2013/papers/1g_genna.pdf> Acesso em: 26/11/2014.

GREEN, M. **Japan's Reluctant Realism: Foreign Policy Challenges in an Era of Uncertain Power.** New York: Palgrave. 2001.

HALE, D; HALE, L.H. '**China takes off.**' Foreign Affairs 82:36-53. 2003

HEINONEN, H. **Regional Integration and the State:** The Changing nature of sovereignty in Southern Africa and Europe. Institute of Development Studies, University of Helsinki. 2006.

HOOK, G. '**The East Asian Economic Caucus:** A case of reactive subregionalism?' In Subregionalism and World Order, eds G. Hook and I. Kearns: Macmillan. 1999.

KANG, D.C. '**Getting Asia wrong:** The need for new analytical frameworks.' International Security 27:57-85. 2003.

LEE, Seong Min. **ASEAN:** a brief history and its problems. Korean Minjok Leadership - Academy International Program. 2006. Disponível em: <<http://www.zum.de/whkmla/sp/0607/seongmin/seongmin.html>> Acesso em: 16/11/2014.

MATTLI, Walter. **The Logic of Regional Integration:** Europe and Beyond. Cambridge University Press. 1999.

MOORE, Thomas G. **Racing to integrate or cooperating to compete?** Liberal and realist interpretations of China's new multilateralism. In China turns to multilateralism: foreign policy and regional security. 2008.

PEREIRA, Rui. **O reforço do relacionamento económico entre a China e os Países ASEAN no início do Século XXI:** principais aspectos e motivações. Observatório da China, 2003. Disponível em: <<http://www.observatoriodachina.org/images/papers/i.pdf>>. Acesso em: 30/06/2015.

SCOTT, David. "**From Brussels to Beijing**": Comparing the regionalization strategies of the EU and China. In China and the Global Politics of Regionalization. 2009.

STUBBS, Richard. **The development state and Asian regionalism.** In Routledge Handbook of Asian Regionalism. 2012.

ZHAO, Suisheng. **Soft versus structured regionalism:** Organizational form of cooperation in Asia-Pacific. Journal of East Asian Affairs. V. 12, No 1. 1998.