

ENTRE O SOL E O DRAGÃO: OPORTUNIDADES E DESAFIOS DA ASEAN NO SÉCULO XXI

BETWEEN THE SUN AND THE DRAGON: OPPORTUNITIES AND CHALLENGES FOR ASEAN IN THE 21ST CENTURY

Bárbara Carvalho Neves¹

¹Universidade Positivo, Curitiba, PR, Brasil. E-mail: barbaracarvalhoneves@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8233-7309>.

Maurício Luiz Borges Ramos Dias²

²Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC/SP), São Paulo, SP, Brasil. E-mail: mauriciolbrdias@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9851-4111>.

Tainá Siman²

³Otto Suhr Institute of Political Science, Freie Universität Berlin, Berlim, Alemanha. E-mail: taina.siman@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9516-7791>.

Recebido em: 23/04/2024 | Aceito em: 18/06/2024.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0



RESUMO

Os mecanismos regionais se apresentam não somente como instrumentos de convergência de esforços para alcançar objetivos comuns, mas também refrear e enfrentar ameaças identificadas. Ao atentar-se para o desenvolvimento da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), foi possível visualizar um instrumento que tem sido exitoso tanto na promoção da globalização defendida por seus Estados-membros, como no fortalecimento e ampliação do comércio, investimento e relações extrarregionais do bloco. Entretanto, nas últimas décadas, constataram-se crescentes mudanças e disputas de poder na dinâmica internacional que apresentam novos desafios aos projetos e esforços regionais. Entre os atores de disputa que pressionam o Sudeste Asiático em suas tomadas de decisão e cooperação estão a China e o Japão. Através de uma análise qualitativa e documental, este artigo tem como objetivo avaliar a trajetória da ASEAN, buscando compreender sua atuação e direcionamento em um mundo em transição, de disputas e mudanças, tendo como foco de análise as condutas da China e do Japão diante do bloco e seus impactos tanto no nível de interação regional, como de sua projeção internacional. Argumenta-se que, apesar de ser percebida como um fórum de discussão com limitadas capacidades de ação, a ASEAN, na realidade, tem sido bem-sucedida em garantir a autonomia e legitimidade do bloco e de seus Estado-membros - mesmo perante um mundo em transição.

Palavras-chave: ASEAN; China; Japão.

ABSTRACT

Regional mechanisms present themselves not only as instruments for converging efforts to achieve common goals but also to curb and address identified threats. By focusing on the development of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), it was possible to see an instrument that has been successful both in promoting the globalization advocated by its member states and in strengthening and expanding the bloc's trade, investment, and extra-regional relations. However, in recent decades, there have been increasing changes and power struggles in the international dynamic that present new challenges to regional projects and efforts. Among the disputing actors pressuring Southeast Asia in its decision-making and cooperation are China and Japan. Through a qualitative and documentary analysis, this article aims to evaluate the trajectory of ASEAN, seeking to understand its performance and direction in a world in transition,



marked by disputes and changes, with a focus on the conduct of China and Japan towards the bloc and their impacts both on the level of regional interaction and on its international projection. It is argued that, despite being perceived as a discussion forum with limited capacities for action, ASEAN has been successful in ensuring the autonomy and legitimacy of the bloc and its member states—even in the face of a world in transition.

Keywords: ASEAN; China; Japan.



INTRODUÇÃO

Considerando a crescente relevância de blocos regionais diante de um Sistema Internacional em transição (Mariano, Menezes e Moreira, 2017), este artigo questiona como a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) tem percebido, socializado e respondido às pressões externas resultantes de uma crescente disputa na expansão das influências chinesa e japonesa na região. O objetivo dessa proposta é avaliar a trajetória da ASEAN, buscando compreender sua atuação e direcionamento em um mundo em transição, de disputas e mudanças, tendo como foco analisar as ações da China e do Japão ante o bloco e seus impactos tanto no nível de interação regional, como de sua projeção internacional.

O início do século XXI foi marcado por uma crescente mudança na distribuição dos poderes nos níveis global e regional. Em uma dinâmica multipolar, viu-se ascender no Sistema Internacional o poder e as influências políticas e econômicas da China, somados a diferentes Estados emergentes como o Brasil, a Índia, a África do Sul e outros. Diante de uma estrutura de poderes difusos, esses Estados têm influenciado e impactado as relações internacionais, não apenas por intermédio de suas decisões e ações no nível unilateral, mas principalmente por meio dos espaços regionais que vêm ocupando. Dessa maneira, as mudanças nos poderes globais e regionais têm apresentado também impacto às dinâmicas de processos regionais ao redor do globo (Weiffen, 2020).

Entendido aqui como uma política de coordenação de cooperação e estratégias (Fawcett, 2004; Söderbaum, 2007), através de meios formais e informais para alcançar objetivos compartilhados (Acharya, 2016; Fawcett, 2013), o regionalismo promove normas e regras ante diferentes temas e expectativas dos Estados envolvidos. Por sua vez, apesar de ser entendido como um instrumento para uma melhor inserção dos países de uma região em uma estrutura internacional desigual (Estay, 2018), as mudanças no cenário global têm impactado na capacidade de decisão/atuação dos espaços regionais perante a interferência e influência dos poderes globais, em especial os Estados Unidos e a China (Weiffen, 2020). Considerando esse cenário atual de mudanças, refletindo também uma sequência de instabilidades globais (crise financeira de 2008) e regionais (desequilíbrios político-econômicos, sociais e institucionais na Europa, América Latina



e África), notou-se um aumento nas discussões sobre a crise do regionalismo e dos processos de integração regional.

De maneira contrária, defendendo um modelo flexível de regionalismo, dirigido ao/pelo mercado e focado no impulsionamento dos mercados nacionais e regionais, a ASEAN tem sido considerada como um sucesso da utilização do regionalismo como um instrumento para a promoção da globalização (Menon, 2021). O fortalecimento e ampliação do comércio, investimento e relações extrarregionais tem sido um dos principais objetivos do bloco.

Mediante o “*ASEAN-way*”, as relações entre os países do Sudeste Asiático, para além de atender aos objetivos econômicos comuns dos Estados dirigidos ao mercado global, são conduzidos por princípios de consenso e harmonia, não intervenção e não confronto, além de uma diplomacia privada para resolver questões internas. Em outras palavras, em uma dinâmica mais flexível e não dirigida pelo governo, o “*ASEAN-way*”, em vez de ditar políticas e metas conjuntas, prescreve a maneira pela qual os países devem interagir e resolver questões entre eles (Goh, 2003).

Entretanto, ainda que essa dinâmica tenha se mostrado exitosa na intensificação desses Estados nas cadeias globais de valor, ampliando seu entrelaçamento internacional, identificaram-se limitações quanto à capacidade de resposta desse conjunto diante das crescentes disputas geopolíticas em um mundo em transição. Esse contexto de transição é essencial para o reposicionamento de atores nos níveis regional e global. Por vezes, as interações entre esses dois níveis também influenciam na geração de desafios ou novos laços de cooperação. Assim, a emergência de determinados atores no cenário global pode ser percebida pelos seus vizinhos regionais como uma ameaça ou oportunidade.

Ameaça no sentido de que tais pressões, ao serem socializadas pelos países, ou seja, assimiladas internamente pelos atores e, ou, suas estruturas político-econômicas e sociais, impõem normas e regras externas a esses Estados. Tal dinâmica é conceitualizada por Andrew Hurrell (2004, p. 53, *tradução nossa*) por **socialização coercitiva**, na qual “[...] a interação dentro de um sistema internacional altamente desigual leva à adoção e incorporação de ideias, normas e práticas externas”. Logo, como reflexo de disputas de poder em estrutura multipolar, desigual e



interdependente, os Estados e as dinâmicas regionais assimilam normas e regras externas que nem sempre dialogam com seus interesses, expectativas e objetivos.

Essas interações podem acarretar uma disputa pela criação de formatos espaciais, que são padrões e normas pelos quais atores se reconhecem e institucionalizam o que é relevante aos seus projetos políticos específicos. Para essas criações são necessários empreendedores espaciais, que são atores interessados na criação ou modificação desses formatos, e uma audiência para ressoar esses significados. Esses formatos espaciais não dialogam necessariamente com todos, e outros atores enxergam, dialogam, reconhecem e entendem esses formatos, ou não. Assim, o ordenamento espacial cria uma hierarquia entre quais alguns desses espaços são mais válidos, aceitos ou importantes (Engel, 2019).

Entre os principais atores cujo posicionamento de disputa na dinâmica internacional apresenta uma maior pressão e possível tensão para a tomada de decisões e cooperação dos países do Sudeste Asiático está a China. Para além de sua relevância econômica na região, o Estado chinês cultiva uma relação diversificada com os membros da ASEAN, de maior (Myanmar e Camboja) ou menor proximidade (Vietnã e Filipinas). Tal relação, por sua vez, se complica na medida em que a necessidade de consenso do “*ASEAN-way*” diminui a capacidade de resposta conjunta desses países diante do crescimento do poder e influência econômica da China na região (Beeson e Hewitt, 2022), sendo um ponto de inflexão e potencial fragmentação dos esforços alcançados.

Além disso, a conjuntura de importância das relações entre China e ASEAN chama a atenção do Japão. Possuindo dinâmicas próprias em sua política externa direcionada à ASEAN desde 1977 com a inauguração da Doutrina Fukuda, a relação Japão-ASEAN é baseada na confiança mútua e na promoção da paz e da prosperidade do Sudeste Asiático (Sudo, 2002). De um lado, visualiza-se a ASEAN que busca incorporar institucionalmente as propostas chinesas e japonesas de forma imparcial (Yoshimatsu, 2023a); de outro temos duas potências asiáticas com propostas multilaterais diferentes para a região, tais como a *Belt and Road Initiative* (BRI) da China e a estratégia *Free and Open Indo-Pacific* (FOIP) do Japão, que visa, esta última, justamente contrabalancear o Estado chinês (Koga, 2022). Como consequência, temos um quadro no qual o Japão, em estagnação econômica desde a década de 1990, almeja, multilateral e



institucionalmente, alternativas para garantir um equilíbrio entre as influências chinesa e japonesa na região.

Em busca de consolidar seus próprios objetivos, em um cenário de crescente disputas geopolíticas e geoeconômicas entre as principais potências do globo, as ações da China e do Japão frente aos seus pares regionais nem sempre estão de acordo ou são levadas adiante tendo em consideração as normas da ASEAN. Tal dinâmica pode, por sua vez, resultar na maior pressão nos países da ASEAN como instrumento de atuação e negociação dessas potências. A crescente tensão entre Estados Unidos e Europa com a China e a Rússia, por exemplo, se apresenta como um ponto de inflexão nas relações internacionais que pressionam os processos regionais do globo, tanto positiva como negativamente.

Diante deste cenário, reforça-se a **questão central deste artigo**: como a ASEAN tem percebido, socializado e respondido às pressões externas resultantes de uma crescente disputa na expansão de influência chinesa e japonesa na região? Como hipótese inicial, defende-se que a ASEAN tem sido capaz de garantir a sua autonomia e legitimidade, enquanto mantém a sua centralidade e imparcialidade, bem como, de forma pragmática, se beneficia das estratégias chinesas e japonesas direcionadas para o Sudeste Asiático.

Dessa maneira, esse artigo tem como **objetivo** avaliar a trajetória da ASEAN, buscando compreender sua atuação e direcionamento em um mundo em transição, de disputas e mudanças, tendo como foco analisar as ações da China e do Japão diante do bloco e seus impactos tanto no nível de interação regional, como de sua projeção internacional. Para tanto, a metodologia empregada é de caráter qualitativo e hipotético-dedutivo, estando acompanhada de fontes bibliográficas, como livros e artigos internacionais sobre o tema, documentais, como declarações oficiais estatais e da ASEAN, e primárias, como as bases de dados estatísticas fornecidas por instituições como o Banco de Desenvolvimento Asiático (BDA), o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), o *China Investment Tracker*, entre outras.

Destaca-se que este artigo busca ampliar o debate sobre o regionalismo no Sudeste Asiático ao cenário acadêmico brasileiro. Grande parte das discussões e pesquisas sobre o tema são conduzidas em inglês, cujas publicações não são de acesso gratuito, o que limita o acesso e a participação ampla de pesquisadores brasileiros. Ao disponibilizar uma análise detalhada e



contextualizada em português, este artigo não apenas democratiza o conhecimento, mas também incentiva a produção e a disseminação de estudos sobre o Sudeste Asiático no Brasil. Isso é fundamental para ampliar a compreensão das dinâmicas regionais fora do eixo tradicional das potências ocidentais e para enriquecer as perspectivas acadêmicas nacionais com novas experiências e abordagens internacionais.

Para isso, este artigo está dividido em quatro seções para além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção discutimos a proposta da ASEAN, sua agenda e atuação em face de um cenário de disputas. A segunda seção, portanto, apresenta a atuação da China na região e seus instrumentos de cooperação com a ASEAN, buscando identificar as pressões exercidas no processo regional do Sudeste Asiático. Já na terceira seção, analisa-se a percepção do Japão à vista da expansão da China na região e sua atuação/aproximação com a ASEAN na tentativa de garantir seus objetivos e expectativas em um cenário de disputas por influência. Por fim, na última seção analisamos como a ASEAN responde às atuações e pressões da China e do Japão em diferentes temas.

ASEAN DA REAÇÃO DEFENSIVA À AGÊNCIA PROPOSITIVA

As interações entre a construção da ASEAN com a China e o Japão são datadas desde antes da própria formação da organização, com a formação do Conselho da Ásia-Pacífico (*Asia Pacific Council*, ASPAC). A organização, criada em 1966, tinha como membros Austrália, Japão, Malásia, Nova Zelândia, Filipinas, República do Vietnã, Tailândia, República da Coreia e República da China (ROC). Regionalmente a ASEAN triunfou enquanto a ASPAC se desfez mediante uma mudança no ambiente estratégico e no papel dos países-membros mais importantes (Koga, 2021), devido à substituição nas Nações Unidas da ROC pela República Popular da China, tornando parte das relações inviáveis de acordo com seus membros e levando ao consequente esvaziamento da instituição.

Contemporânea a esses acontecimentos, a ASEAN, inaugurada em 1967, tinha como foco principal o fortalecimento das suas interações intrarregionais. Diante de um início instável, o foco da organização em objetivos internos se deu pela demanda da própria natureza das interações entre seus membros. Com resultados econômicos positivos advindos da integração econômica, a



criação de maiores laços de confiança passou a ser priorizada. Na metade dos anos 1970, a organização começou a se internacionalizar por observar movimentações no cenário internacional que requeriam um posicionamento da ASEAN, como a crise do petróleo e a retomada de relações Estados Unidos da América (EUA)-China e China-Japão (Gyngell, 1982).

O início das relações externas da ASEAN pode ser caracterizado como pragmático, já que alianças específicas eram buscadas em áreas estratégicas para as demandas comuns da Associação. Devido a conflitos passados ou questões ideológicas, os países-membros da ASEAN construíram, individualmente, relações junto a parceiros externos, como se fossem “pontos focais” para essas aproximações. Isso significa que essas relações eram dadas a partir de agrupamentos específicos:

A Indonésia era o país de contato para o Japão e para a Comunidade Europeia, a Malásia é o país de contato para a Austrália, Cingapura para a Nova Zelândia, Filipinas para os EUA e Canadá e Tailândia para o PNUD [Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento] e Comissão Econômica e Social das Nações Unidas para a Ásia e o Pacífico. O Secretariado central da ASEAN em Jacarta tornou-se o ponto de contato inicial para o diálogo embrionário com a Índia (Koga, 2021, p. 116-117, *tradução nossa*).

Nesse artigo, o início de relações é considerado a partir das primeiras reuniões oficiais da ASEAN com um país terceiro, que podem ocorrer sem o compromisso formal de criação de um vínculo regular. Essas relações passam a ser consideradas como institucionalizadas ou formalizadas a partir da criação de instituições comuns às partes, o que pode se dar a partir da assinatura de um plano de cooperação em comum, estabelecimento de uma parceria⁴, ou acordo de reuniões regulares (anuais ou semestrais, por exemplo).

Dentro desse contexto se estabeleceram as primeiras relações com o líder econômico regional da época, o Japão, em 1973, tendo suas relações formalizadas em 1977 a partir de reuniões regulares. Com um grande foco nos eixos econômico e financeiro, as áreas de cooperação se ampliaram para segurança política, tecnologia e inovação, meio ambiente e questões socioculturais (ASEAN, 1994).

⁴ Atualmente, o relacionamento externo da ASEAN é formalizado a partir de parcerias através de categorias diferenciadas. Elas podem ser parcerias de diálogo, parcerias e diálogo setorial, ou parcerias de desenvolvimento (ASEAN, 2024).



A década de 1990 foi um marco para a região por conta de cenários de crises e novas oportunidades. As interações externas da ASEAN começaram a ser institucionalizadas a partir da criação do Fórum Regional da ASEAN (RFA), em 1994, que tinha como finalidade estabelecer consultas e diálogos com membros externos interessados na manutenção da paz, não interferência e cooperação com a região. Existia um critério de relevância para ser membro, no sentido de o Estado parceiro desejar contribuir ativamente para os propósitos do fórum. Essas relações seriam construídas em três fases: o desenvolvimento de mútuos laços de confiança, diplomacia preventiva e a elaboração de abordagens para lidar com conflitos (ASEAN, 1994).

A proposta direcionou o foco na compreensão, diálogo e comprometimento com transparência ao invés da confrontação aberta. Enquanto a diplomacia preventiva orientou a ASEAN a um papel de mediadora para prevenção, o terceiro passo, de elaboração de abordagens para lidar com conflitos, posicionaria a Associação a um papel propositivo, como a organização de referências e aparatos metodológicos/institucionais para eventuais conflitos existentes. Esse método adotado pelo RFA, porém não limitante a essa instituição, é o da argumentação-adequação. Ao estabelecer um ambiente de neutralidade, os participantes ficam livres para expor suas propostas ao não se depararem com um ceticismo pré-negociação frente a quem é o ator propositor. Depois que diferentes interesses são expostos, compreendidos e assimilados pelos outros, vem o estágio de adequação, que é a formulação de uma medida apropriada e posterior às propostas dos atores (Yoshimatsu, 2005).

Além disso, outro fator relevante é a crise financeira asiática entre 1997 e 1999, na qual a discordância sobre a sua solução exacerbou as tensões entre Japão e China, a partir do Fundo Monetário Asiático, proposto pelo Estado japonês e marcado pela oposição chinesa. A falta de iniciativa da ASEAN na contenção da crise passou a ser citada como um fracasso da Associação na liderança de crises regionais (Durmaz, 2023), papel que a própria organização em suas declarações objetiva exercer. Leva-se em conta que a crise se desenvolveu de maneira concomitante à intensificação de relações entre China e Japão com a região, podendo ser entendida como uma das forças transformadoras para o poder e relevância da organização como ator regional (Beeson, 2003), registrada pela formação do ASEAN +3. A solução da crise financeira se deu somente em 2000, com a assinatura da iniciativa Chiang Mai, entre ASEAN, China, Japão e Coreia do Sul.



Em meio à crise econômica do final dos anos 1990, a China assumiu a liderança de uma série de acordos de comércio e investimento junto à ASEAN (Stubbs, 2002), como forma de recuperar o atraso em um espaço já ocupado há alguns anos pelo Japão. Como resultado, a Terra do Sol Nascente tentou oferecer cada vez mais vantagens comparativas a partir de novos acordos de cooperação com a ASEAN, estabelecendo relações de um ambiente de competitividade altamente positivo. A ASEAN não somente se aproximou das duas lideranças regionais como passou a ter sua posição como centro regional legitimado ao atrair a atenção das duas potências, como narrado em um dos estudos de Yoshimatsu (2023b):

O impulso crítico para a rede de ALCs no Leste Asiático foi dado pela formação das redes de ALCs ASEAN +1. A China assumiu a liderança das redes, assinando o Acordo-Quadro de Cooperação Econômica Abrangente China-ASEAN [ACFTA] em 2002, uma base legal para o estabelecimento do ACFTA. O Japão respondeu rapidamente a essa iniciativa chinesa emitindo a Declaração Conjunta Japão-ASEAN sobre a Parceria Econômica Abrangente em 5 de novembro de 2002, um dia após a assinatura do Acordo-Quadro. A China propôs a organização de uma rede de think tanks e a primeira reunião da Rede de Think-tanks do Leste Asiático foi realizada em Pequim em 2003. O Japão reagiu à iniciativa da China de cooperação regional em pesquisa e propôs a fundação do Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA) em 2007 (Yoshimatsu, 2023b, p. 148, *tradução nossa*).

No entanto, a grande virada da organização ocorreu com a Carta da ASEAN (2007), que entrou em vigor em meio à crise econômica internacional de 2008. Esta estabeleceu o início de uma nova fase da ASEAN ao adquirir personalidade jurídica e lançar novas instituições formais no formato de três comunidades. Esse marco refletiu também na postura da organização com o meio externo ao introduzir o princípio da centralidade. De acordo com a Carta, centralidade significa o “papel central e proativo da ASEAN como a principal força motriz em sua relação e cooperação com seus parceiros externos em uma arquitetura regional que é aberta, transparente e inclusiva” (ASEAN, 2007, p. 5, *tradução nossa*).

Em seu documento fundacional denominado como Declaração de Bangkok (ASEAN, 1967, p. 1, *tradução nossa*), a ASEAN estabeleceu como um dos seus principais objetivos assegurar na região “a estabilidade e segurança da interferência externa em qualquer forma ou manifestação a fim de preservar suas identidades nacionais de acordo com os ideais e aspirações de seus povos.”



Assim, a criação da ASEAN teve dois objetivos principais: fortalecer a cooperação entre seus membros e, com isso, proteger a região de influências externas.

Diante desta dinâmica, é possível observar um importante contraste entre a Carta e a Declaração de Bangkok. Em sua fundação, a ASEAN teve como objetivo reclamar a região para si, especialmente fazendo com que os projetos comuns aos seus países membros se sobrepusessem às estratégias das potências externas para o Sudeste Asiático. Paralelamente à existência de tensões entre seus membros, há também uma compreensão mútua de que somente a cooperação levaria os membros a um cenário na qual as propostas políticas individuais, a partir de interesses comuns, sejam prevaletentes na região. Isso caracteriza a ASEAN como um ator reativo, podendo ser entendido como um instrumento que promove o chamado regionalismo reacionário, em outras palavras, políticas e estratégias próprias que surgem a partir de um entendimento comum de interferências externas como ameaças a interesses nacionais e/ou da região (Beeson, 2003).

Por outro lado, a Carta da ASEAN posiciona o bloco como um ator propositivo, ou seja, com suas próprias propostas de atuação para a organização da região. A adoção da centralidade para a ASEAN é um autorreconhecimento de si mesma como ponto central das articulações da região, um papel conferido a ela como resultado das dinâmicas que foram construídas ao longo do tempo levando em conta o posicionamento dos seus maiores competidores pela liderança regional, China e Japão. A partir desse ponto, a afirmação de que a ASEAN exerce o princípio da centralidade, desempenhando um papel central na formação da arquitetura regional em evolução, se torna uma reafirmação comum nas declarações e planos de ação da organização (ASEAN, 2018a).

Essa centralidade pode ser interpretada como dois tipos de características diferentes. O primeiro é o seu posicionamento como núcleo de um fórum de discussão agregador de diferentes demandas. Outro sentido dessa característica está na imparcialidade da ASEAN. Ao não se alinhar ou demonstrar preferências entre o Japão e a China, a ASEAN torna as relações na região possíveis. Os Estados japoneses e chineses não confiam plenamente um no outro, mas ambos creem na ASEAN por terem uma concordância mútua de seu não alinhamento.

Essa capacidade construída pela ASEAN é chamada de poder produtivo. De acordo com Barnett e Duvall (2005, p. 3, *tradução nossa*):



[...] esse poder funciona em processos sociais generalizados e difusos, e não através de relacionamentos imediatos, específicos e diretos. Poder produtivo está na arena social, e não na agência soberana e é frequentemente exercitado através de meios discursivos - linguagem, hábito, cognição e construção social (Barnett e Duvall 2005, p. 3, tradução nossa).

Ao mesmo tempo em que essa capacidade de agregação foi construída pela ASEAN, a sua própria função se tornou dependente dos países que conferem a ela esse poder. A continuidade e consolidação dessa postura torna possível a legitimação da ASEAN como um ator importante para construções regionais, no entanto a possibilidade de institucionalizar esse papel encontra alguns desafios, a serem ilustrados ao analisar as pressões que os atores em disputa, China e Japão, exercem de frente à atuação da organização na região e as suas respostas/reações frente a isso.

O DRAGÃO E A DISPUTA HEGEMÔNICA NO SUDESTE ASIÁTICO

A abertura da China ao mundo teve início a partir de 1978, no marco de políticas de reforma do país por parte do Partido Comunista. Tal estratégia se desenvolveu, inicialmente, através da internacionalização de políticas de educação, ciência e tecnologia. Por sua vez, foi a partir dos anos 1990 que o governo chinês impulsionou a internacionalização do país através de políticas dirigidas a empresas e organizações internacionais, incentivando e subsidiando sua inserção na dinâmica global (“*go global*”) (Shambaugh, 2013).

A projeção da China no mundo tem como foco seu desenvolvimento, em destaque políticas e projetos nas áreas do comércio e investimento. Dessa maneira, na medida em que o Dragão Asiático se internacionalizava, ampliava também suas relações e influências no Sudeste Asiático, principalmente através das relações China-ASEAN, que também cresceram no início dos anos 1990. De acordo com Hoang Thi Ha, as relações entre a China e a ASEAN, além de refletirem uma proximidade asiática, resulta de “[...] longas décadas de investimento do governo de Beijing em construir relações regionais, tanto bilateralmente com os membros da ASEAN como multilateralmente através da ASEAN e da arquitetura regional do bloco” (Ha, 2019, p. 224, *tradução nossa*).

Já no final dos anos 1990, a ASEAN se tornou o primeiro bloco econômico a negociar um acordo de livre comércio com a China. Ainda no ano 2000, durante uma Cúpula da ASEAN +3, a



China propôs a ideia de estabelecer a Área de Livre Comércio China-ASEAN, também conhecida como CAFTA (*China-Asean Free Trade Area*), tendo em vista o interesse do país em se inserir na dinâmica de cooperação econômica multilateral da organização e se aproximar de seus países-membros em diferentes níveis e escalas.

Apesar de proposto no início do século XXI, o acordo demorou a entrar em vigor, dando espaço, inicialmente, para a criação do Acordo de Comércio de Bens ASEAN-China (*ASEAN-China Trade in Goods Agreement*) em 2005. Nesse acordo, ambas as partes buscavam reconhecer e reafirmar seu compromisso em estabelecer a Área de Livre Comércio, porém, respeitando os prazos estabelecidos e permitindo uma maior flexibilidade na negociação dos termos do acordo diante de áreas sensíveis à ambas as partes (ASEAN, 2005).

Dando continuidade à cooperação ASEAN-China, a CAFTA entrou em vigor em janeiro de 2010, colocando em prática a redução das tarifas e o aumento dos investimentos entre os seus membros. A partir daquele momento, portanto, os laços econômicos entre ambas as partes têm se fortalecido. Vale destacar que, desde então, a ASEAN tornou-se a principal fonte de importações da China e o terceiro maior destino das exportações do país. Para além das questões econômico-comerciais, a aproximação entre China-ASEAN resultou em um progressivo aumento dos investimentos bilaterais entre ambas as partes, principalmente através dos espaços de diálogo e cooperação promovidos pela ASEAN +3 (Chiang, 2019).

De acordo com dados da ASEAN, o comércio entre o bloco e a China dobrou desde 2010, passando de US\$235,5 bilhões em 2010 para US\$507,9 bilhões em 2019. Nesse período, a China já ocupava 18% do total do comércio da ASEAN com o mundo. Ainda assim, o déficit comercial da ASEAN com a China também aumentou nesse período, de US\$10,4 bilhões em 2010, para US\$102,9 bilhões em 2019 (ASEAN, 2019a).

O desenvolvimento da CAFTA proporcionou um grande engajamento econômico no âmbito regional. Ainda de acordo com Chiang (2019, p. 3, tradução nossa), “[...] desde a perspectiva da China, uma relação estável e cooperativa com a ASEAN é importante para Beijing para manter seu crescimento econômico e estabilidade social”. Uma vez que a estratégia chinesa de se inserir na economia global depende de seu crescimento econômico, sua projeção regional é vista como um instrumento de garantia desse crescimento e dessa estabilidade social através



do fortalecimento dos seus laços geoestratégicos na Ásia-Pacífico e da manutenção e ampliação de seu mercado importador/consumidor e de mão de obra.

Nesse sentido, a CAFTA foi vista como uma das vias da estratégia “*going out*” e “*going global*” da China ao prover espaço e interações para a projeção dos investimentos chineses nos países vizinhos, sob a percepção de que a promoção desses recursos resultaria em um crescimento de seu setor de manufatura e, conseqüentemente, suas exportações - contando com a mão de obra barata dos países da ASEAN. A expectativa era a de que as empresas chinesas pudessem, então, promover cadeias regionais de valor através do investimento nos países da ASEAN cujo mercado emergente se tornava cada vez mais atrativo e dinâmico (Chiang, 2019; Tran *et al.*, 2020; Le Thu, 2019).

Do ponto de vista político, a CAFTA foi entendida pelo governo chinês como um instrumento que pudesse garantir o posicionamento e legitimidade da China na região, promovendo sua expansão e diminuindo a percepção de desconfiança que alguns dos países da ASEAN tinham em relação à “ameaça chinesa”.

Foi por conta da expansão da China e da percepção dos custos *versus* benefícios da maior aproximação do bloco com o país - por alguns de seus membros-, que em 2015 a ASEAN promoveu a criação da Comunidade Econômica da ASEAN (AEC)⁵. Ainda em 2013, a criação da *Belt and Road Initiative* (BRI, Iniciativa Cinturão e Rota em português) ampliou a presença chinesa na região através dos investimentos em infraestrutura física para a conectividade entre a Ásia e a Europa, aumentando a percepção dos países da ASEAN diante de uma maior dependência e influência dos países do bloco à China (Tran *et al.*, 2020).

Analisando os dados de Investimento Externo Direto (IED) da base de dados China Investment Tracker - organizado pelo American Enterprise Institute e o Heritage Foundation (AEI, 2024), vale mencionar que desde a criação da BRI em 2013 até 2023, foram realizados/financiados 255 projetos de infraestrutura nos países da ASEAN, totalizando mais de US\$142 bilhões investidos. Os países que mais receberam financiamento através da BRI foram a Indonésia

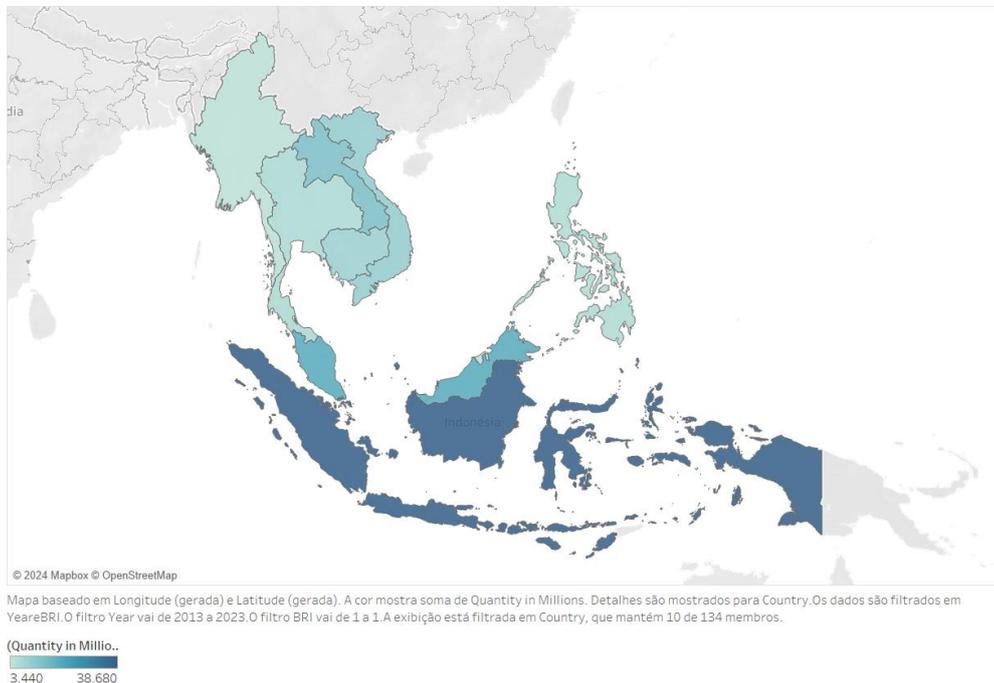
⁵ A AEC reflete um dos objetivos da ASEAN, a integração econômica, buscando construir um mercado único com desenvolvimento econômico equitativo e integrado à economia global. A AEC, apesar de criada apenas em 2015, remonta os esforços dos líderes da ASEAN, já em 1992, em avançar na criação de uma Área de Livre Comércio da ASEAN (AFTA, em inglês).



(US\$38.680 bilhões), Singapura (US\$34.540 bilhões), Malásia (US\$19.500 bilhões) e Laos (US\$13.470 bilhões). Por outro lado, o país da ASEAN que menos recebeu financiamento foi Brunei, com apenas um projeto realizado em 2014, totalizando US\$3.440 bilhões investidos (Imagem 1 e Imagem 2).

Esses 255 projetos se dividem em diferentes setores: energia, logística, construção, extrativismo, tecnologia, transporte, agricultura, bens de consumo, entre outros. Ainda assim, compreendendo a visão estratégica da China diante da projeção da ASEAN, é importante destacar que de um total de 708 projetos e mais de US\$389.700 bilhões investidos no globo, nesses últimos 10 anos de iniciativa, os países da ASEAN representaram 36% dos IEDs chineses através dos projetos da carteira da BRI.

Imagem 1 - Investimentos Chineses em Infraestrutura nos países da ASEAN (BRI), 2013-2023.



Fonte: elaboração própria com base nos dados de AEI (2024).



Imagem 2 - Investimentos Chineses em Infraestrutura BRI-ASEAN, por país, 2013-2023.



Countryesoma de Quantity in Millions. A cor mostra soma de Quantity in Millions. O tamanho mostra soma de Quantity in Millions. As marcas são rotuladas por Countryesoma de Quantity in Millions. Os dados são filtrados em YearBRI. O filtro Year vai de 2013 a 2023. O filtro BRI vai de 1 a 1. A exibição está filtrada em Country, que mantém 10 de 134 membros.

Fonte: elaboração própria com base nos dados de AEI (2024).

Para além dessas percepções, vale ressaltar que as relações China-ASEAN são marcadas também por complicações diante de disputas territoriais no Mar do Sul da China. Como exemplo, membros da ASEAN como as Filipinas e o Vietnã disputam com a China os territórios de *Scarborough Shoal* e *Spratly Islands*.



Imagem 3 - Disputas no Mar do Sul da China



Fonte: Mapa Mundi (2023)⁶.

Esse espaço de conflito tem se expandido diante dos investimentos chineses com o lançamento da BRI, destacando a significância que a ASEAN tem para os planos estratégicos chineses na região (Song e Fabinyi, 2022). Para compreender a importância da ASEAN no plano estratégico chinês e seu reflexo na dinâmica regional da Ásia-Pacífico, é necessário levar em consideração que a BRI, assim como a criação de instrumentos de governança como o AIIB, demonstram uma reação da China à rivalidade da presença estadunidense no Indo-Pacífico (Yoshimatsu, 2023a).

Ainda assim, desde o início os membros da ASEAN estiveram envolvidos no avanço da BRI, havendo projetos de construção de corredores de conectividade em vários de seus membros, como: o corredor econômico China-Laos, a ferrovia China-Laos-Tailândia, entre outros. De maneira geral, a BRI refletiu em importantes benefícios econômicos ao Sudeste Asiático, entretanto, e apesar dos compromissos assumidos à iniciativa, os países da ASEAN “mantiveram

⁶ Disponível em: <https://mapamundi.org.br/2023/tempo-quente-no-mar-do-sul-da-china/>. Acesso em 23/03/2024.



uma postura de contenção em relação à BRI em seus documentos oficiais” (Yoshimatsu, 2023a, p. 34, tradução nossa).

A expansão e alcance da BRI - até mesmo na prioridade dada aos membros da ASEAN na iniciativa - foi vista de maneira receosa diante da expansão da visão chinesa de um destino comum entre a ASEAN e a China, no intuito de promover uma “Comunidade de Destino Comum ASEAN-China” (*ASEAN-China Community of Common Destiny, CDD*).

O Plano de um Destino Comum entre a China e a ASEAN traz luz a essa influência e espaço que o Estado chinês busca ocupar e garantir em seu hemisfério, não somente diante das potências internacionais - como os EUA -, mas também diante de seus pares de disputa no continente, como o Japão. A criação de uma Comunidade de Destino Comum entre o bloco e o país foi articulada pelo presidente chinês Xi Jinping (2013-atualmente) ainda em 2013, desde diversas ações do país para promover a cooperação China-ASEAN (Ha, 2019).

De maneira geral, a CDD projeta nas relações da China com o mundo princípios como a equidade entre nações, justiça e igualdade, benefícios mútuos, inclusão, entre muitos outros. Como exemplo, Ha (2019) destaca que para a China, a ASEAN é sua prioridade na diplomacia dirigida à região, principalmente a partir da implementação da BRI. Já em 2018, no 15º aniversário da Parceria Estratégica entre o bloco e a China, o governo chinês propôs o fortalecimento de uma comunidade de destino comum através da proposta de uma visão para essa parceria projetada para 2030.

Desde uma perspectiva crítica sobre a atuação da China na Ásia-Pacífico, pode-se visualizar que as ações do governo chinês diante da ASEAN, através de diferentes frentes e projetos:

[...] tenta criar uma situação que leve a ASEAN e seus países-membros a aceitar, mais voluntariamente, a liderança chinesa e sua centralidade na ordem regional, promovendo a coerência interna através de três fatores: proximidade geográfica, laços históricos e a interdependência econômica (Ha, 2019, p. 230, *tradução nossa*).

Visualizando estes fatores, pode-se refletir sobre o escalonamento da competição geoestratégica de diferentes poderes e em dimensões multiníveis, que potencializaram a presença chinesa na região do Indo-Pacífico. Alguns estudos como o de Acharya (2008) apontam que a China, em sua aproximação com o Sudeste Asiático, tem atuado através de um “encantamento



ofensivo” (ou *charm's offensive* em inglês). Tal encantamento se desenvolve a partir da decisão de Beijing em trabalhar com a região por meio de processos dirigidos e coordenados pelo “ASEAN-way”, no intuito de projetar e consolidar sua presença e preponderância na região, contribuindo para a estabilidade na Ásia, afastando a demanda por atuação norte-americana (Acharya, 2008).

Tal ofensiva, apesar de ser percebida - por alguns Estados da região - como uma ameaça, também desperta o esforço por impulsionar estratégias de equilíbrio de poder no Sudeste Asiático - mantendo laços com os EUA e a Índia. Pode-se dizer que, como reflexo da própria estratégia e flexibilidade do bloco asiático, “[...] dependendo do comportamento chinês, a ASEAN pode tanto buscar balancear a China como aprofundar seu envolvimento com o país, mas não de modo a ampliar a hegemonia chinesa” (Acharya, 2008, p. 4-5, *tradução nossa*).

Esse cenário impacta a atuação da ASEAN, que busca responder às novas ameaças e imposições chinesas na região, sendo um ator central na construção de arquiteturas multilaterais para discutir questões e desafios regionais desde uma visão conjunta dos países-membros da Associação. Nesse sentido, a ASEAN não somente pode instrumentalizar, mas também atuar em face da BRI e outras iniciativas da China de maneira a refrear a projeção de uma visão de um único país para a região, pensando a construção do Indo-Pacífico de maneira conjunta, não imposta (Yoshimatsu, 2023a).

A TERRA DO SOL NASCENTE E A ASEAN COMO ESPAÇO DE DISPUTA

A década de 1970 foi permeada por variadas dinâmicas que demonstraram ao Japão a importância de readequação de sua estratégia de política externa ante desafios conjunturais dentro e fora da Ásia. O Sistema Internacional dessa época esteve marcado, por exemplo, pelo fim da conversibilidade do sistema Bretton Woods e pela reaproximação entre EUA e China, ambos acontecimentos em 1971; pelas crises do petróleo de 1973 e 1979; e pela derrota estadunidense na Guerra do Vietnã (1955-1975).

De acordo com Alexandre Uehara (2003), essa sequência de episódios estimulou o Japão a diversificar as suas relações internacionais ainda que mantendo os EUA como parceiros fundamentais, desenvolver uma diplomacia mediadora de conflitos e, após a retração da atuação estadunidense na Ásia em 1975, adotar uma postura de Estado mantenedor da estabilidade



regional. Nesse ínterim, ressalta-se a emergência da “diplomacia omnidirecional para a paz” (*zenhoi heiwa gaiko*), caracterizada tanto pelo objetivo de construir relações amigáveis e pacíficas com um grande número de parceiros internacionais em todos os continentes quanto em atentar-se às atuações de seus países vizinhos cruciais, como os EUA, China, Coreia do Sul e União Soviética (Edström, 1999).

Amparado por essas novas condutas diplomáticas, a reorientação japonesa ao Sudeste Asiático, de forma mais proativa e multilateral, levou em consideração: 1) o desprendimento estadunidense na região que criava um vácuo de poder e facilitava o avanço soviético; 2) manifestações violentas de caráter anti-japonês, em Jacarta no ano de 1974, que visualizavam a atuação nipônica como predadora de recursos; 3) e a demanda da ASEAN por suportes econômicos (Sudo, 2002; Yoshinobu, 2013). Diante desses pontos, foi o primeiro-ministro Fukuda Takeo (1976-1978) que instituiu a pedra basilar da relação do Japão com o Sudeste Asiático, mediante a chamada Doutrina Fukuda de 1977. Essa reorientação diplomática se baseava no comprometimento do Japão à paz e à rejeição ao poder militar; na visão de igualdade acompanhada pela construção de uma confiança mútua “de coração a coração”; e, por fim, no compromisso de cooperação com a ASEAN e os Estados da Indochina (Ciorciari e Tsutsui, 2021).

Conforme as possibilidades conjunturais e interesses japoneses, as diretrizes de Fukuda foram complementadas por um Japão pautado no poder econômico, na manutenção de um engajamento não confrontacional e no respeito às normativas e soberanias estatais de seus parceiros. Dessa forma, teve-se a Doutrina Takeshita de 1989 que adicionou esforços na promoção cultural e resiliência econômica, bem como a formalização do Fundo de Desenvolvimento Japão-ASEAN com mais de US\$2 bilhões utilizados para estimular as economias dos Estados-membros da Associação; bem como, em 1997, a Doutrina Hashimoto defensora da consolidação da amizade entre a Terra do Sol Nascente e a ASEAN através de encontros regulares e do aprofundamento da confiança mútua (Sudo, 2002). Dentre seus resultados, em sua postura, geralmente, não confrontadora, o Estado nipônico angariou a assinatura: 1) do Tratado de Amizade e Cooperação no Sudeste Asiático de 2004, responsável por promover cooperações ativas nos âmbitos econômico, social, científico, técnico e administrativo, além de ideais em comum para a paz internacional e estabilidade da região; 2) da declaração conjunta sobre o Aprofundamento e



Ampliação da Parceria Estratégica ASEAN-Japão em 2005, que propôs melhorias em assuntos como cooperação energética e de gestão de desastres naturais, e afirmou a importância da parceria regional e da reforma do sistema das Nações Unidas para responder a problemáticas internacionais; e 3) do acordo de Parceria Econômica Abrangente ASEAN-Japão que entrou em vigor no ano de 2008, sendo responsável por facilitar investimentos e trocas econômicas, assim como impulsionar o networking e cooperações em tópicos como propriedade intelectual e migração.

No entanto, o século XXI evidenciou diferentes gatilhos que ocasionaram na revisão da postura geoeconômica do Japão e, conseqüentemente, de seus anseios direcionados à ASEAN. Para além da rápida recuperação chinesa da crise financeira de 2008 e sua ascensão como segunda maior economia do mundo ocupando a posição nipônica (Yoshinobu, 2013), Koshino e Ward (2022) identificaram como estopins para a reformulação do posicionamento da Terra do Sol Nascente: 1) a tensão sino-japonesa frente às contestadas ilhas *Diaoyu/Senkaku* a partir de 2010; 2) o lançamento da estratégia de investimento BRI e propostas chinesas através do AIIB; 3) receio de que a política externa estadunidense de Barack Obama (2009-2017), em face a questões mundiais como aquecimento global e crise financeira, não priorizaria o Japão; e 4) a partir de 2015, avanços significativos da China em suas capacidades digitais e tecnológicas por conta do lançamento da estratégia industrial “*Made in China 2025*” que deu importância ao desenvolvimento da quinta geração de telecomunicações sem fio (conhecido como 5G) e o lançamento da Rota da Seda Digital, como um elemento complementar à BRI, para a construção de uma comunidade com objetivos comuns no ciberespaço.

Levar em consideração essas circunstâncias impulsionadoras é essencial para acompanhar as medidas estratégicas que o Japão adotou no governo de Shinzō Abe (2012-2020). Pautado na construção de uma política externa assertiva, de alto risco e de alto nível, enquanto almejava afirmar o retorno da importância do Japão nas dinâmicas internacionais de poder e fazer frente ao robustecimento da China como potência, Abe necessitava ampliar seus laços com a ASEAN, um núcleo primordial do multilateralismo asiático.

No dia 18 de janeiro de 2013, em Jacarta, o governo japonês declarou os seus Cinco Princípios da Diplomacia entre Japão e ASEAN, tidos como: 1) a proteção e promoção conjunta de



valores universais como liberdade, democracia e direitos humanos; 2) garantir, em cooperação com os membros da ASEAN, que os mares sejam governados por leis e regras, além de visualizar com bons olhos as ações de rebalanceamento dos EUA na região do Indo-Pacífico; 3) promover investimentos e comércio através de parcerias econômicas; 4) proteger e nutrir as heranças culturais asiáticas; 5) e, por fim, viabilizar o intercâmbio de jovens para intensificar a compreensão mútua entre os países (Japão, 2013). Ao longo deste ano, almejando uma região próspera e estável que promovesse a liderança nipônica, Shinzō Abe efetuou cooperações marítimas estratégicas com o Vietnã, as Filipinas e a Indonésia; fomentou parcerias econômicas, tecnológicas e de segurança e defesa com países mais favoráveis aos interesses estadunidenses do que os chineses, como Brunei, Malásia, Singapura e Tailândia; e, efetivou investimentos voltados à promoção da segurança doméstica aos países com maior proximidade à China, como Camboja, Laos e Myanmar (Nirmala, 2016).

Esses esforços enfatizaram os valores, interesses e concepções geopolíticas ansiados pela Terra do Sol Nascente, em um ambiente regional que seria permeado por posturas reativas japonesas diante de ações do dragão chinês que envolvessem o Sudeste Asiático. Em uma competição de influência sino-japonesa nos Estados membros da ASEAN, o âmbito econômico se demonstrou como um espaço de disputa. Nessa perspectiva, para além da BRI, Lam Peng Er (2018) apresenta a rivalidade institucional entre o AIIB chinês e o BDA, do Japão, que buscavam garantir prestígio, influência e lucros por intermédio de investimentos e desenvolvimento de projetos infraestruturais bilionários no Sudeste Asiático.

Quando se reflete sobre qual dessas duas instituições possuem maiores inserções nesse caso, é importante salientar que enquanto o AIIB foi criado em 2016, o BDA já existia desde 1966, possuindo este último uma tradição de longa data em efetivar investimentos na região. Nesse encaminhamento, o AIIB, entre 2016 e 2022, investiu em 29 projetos em Estados-membros da ASEAN, totalizando cerca de US\$5.5 bilhões (Asian Infrastructure Investment Bank, 2023), ao passo que, liderando nessa competição, o BDA apenas em 2023 havia investido US\$7.9 bilhões e cofinanciado US\$8.6 bilhões em projetos para o Sudeste Asiático, além de possuir, por exemplo, um histórico de cerca de 890 e 680 projetos e assistências técnicas, respectivamente, em países como Indonésia e Filipinas (Asian Development Bank, 2024).



Em contraposição à crescente presença regional chinesa, no ano de 2016, o Japão apresentou a estratégia *Free and Open Indo-Pacific* (FOIP), cujos pilares eram a manutenção de princípios fundamentais da ordem internacional liberal como liberdade marítima e livre-comércio; prosperidade econômica por meio de conectividade infraestrutural, institucional e entre pessoas; e comprometimento com a paz e a estabilidade (Japão, 2019). Mediante a política externa anti-multilateralista de Donald Trump (2017-2021), o sucesso da proposta de Abe poderia trazer ao Japão um papel de liderança e de destaque como promotor da estabilidade regional baseada em regras liberais.

Um ponto crucial para esse resultado era justamente a ASEAN que, composta por potências médias e por dez dos onze países do Sudeste Asiático, possui a preponderância de definir se uma estratégia regional é adequada ou não (Fung, 2021). Em uma diplomacia dupla, o Japão conduziu uma abordagem cautelosa sobre esse tema com a ASEAN, enquanto investia em encontros bilaterais com cada Estado membro da organização em busca de apoio e, mesmo quando não discutisse explicitamente da FOIP, promovia projetos que a beneficiassem como, por exemplo, o desenvolvimento da guarda costeira das Filipinas (Koga, 2019).

Apesar de seus esforços, a ASEAN se manifestou sobre a FOIP somente em novembro de 2018, durante a sua trigésima terceira Cúpula de Representantes de Governo. Em sua declaração, além de reforçar a necessidade de uma arquitetura regional inclusiva, aberta, transparente e pautada em regras, tanto a BRI quanto a FOIP foram reconhecidas como estratégias de parceiros externos que serão mutuamente exploradas, a partir da centralidade da ASEAN, para impulsionar a paz, a estabilidade, o comércio, os investimentos e a conectividade da região (ASEAN, 2018b). Esse posicionamento demonstrou a autonomia da organização e sua capacidade de estabilidade regional ao balancear as pressões causadas pela disputa sino-japonesa, sem se alinhar com nenhum polo, ao mesmo tempo que se beneficiava de ambos os projetos.

No ano seguinte, ao longo da trigésima quarta Cúpula de Representantes de Governo, foi elaborado o documento intitulado como “Perspectivas da ASEAN sobre o Indo-Pacífico” (AOIP, *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*). Essa declaração apontou a visão da ASEAN sobre seu papel central e estratégico na integração da região, destacando a importância do diálogo e da cooperação em detrimento da rivalidade (ASEAN, 2019b). Diante disso, Yoshimatsu (2023a) frisou



como a ASEAN reafirmou sua competência em liderar o regionalismo no Sudeste Asiático por intermédio da abordagem não confrontacional e baseada na comunidade, assim como em coordenar imparcialmente os interesses das grandes potências ao incluir termos como “confiança estratégica e cooperação vantajosa para todos” e “defesa de uma arquitetura regional baseada em regras” que versam, respectivamente, as perspectivas da China e do Japão.

Ao reconhecer e apoiar as considerações da AOIP, o Estado japonês focou-se em articular a aproximação da FOIP com a ASEAN, especialmente, via cooperações práticas em direção à prosperidade econômica. Dessa forma, em 2020, reafirmando os princípios da AOIP e destacando suas similaridades com a FOIP, a vigésima terceira Cúpula Japão-ASEAN determinou que esforços seriam realizados na colaboração marítima, conectividade, Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas e diversas áreas de cooperação como infraestrutura, economia digital e a mitigação da pandemia do COVID-19 (Japão, 2020). Em vista disso, avançando em 49 projetos com a ASEAN em 2021 e adicionando outros 14, o relatório de progresso sobre atuações japonesas voltadas à visão AOIP destacou que somente naquele ano o Japão havia investido US\$655 milhões em programas de cooperação e fornecido US\$1.8 bilhão de empréstimos financeiros (Japão, 2021).

Em conclusão, valendo-se de uma atuação estratégica japonesa em manter sua influência e contrabalancear a China no Sudeste Asiático, foi possível notar o robustecimento e a valorização da interação do Estado japonês com a ASEAN. A exemplo disso, em outubro de 2023, destacou-se o discurso do primeiro-ministro Fumio Kishida (2021-atualmente) no Fórum ASEAN-Indo-Pacífico que, em um novo plano entre FOIP e AOIP, inaugurou a “Visão geral da Iniciativa de Conectividade Abrangente Japão-ASEAN”, pautada no desenvolvimento infraestrutural, cooperação marítima, resiliência nas cadeias de fornecimento e conectividades digital, elétrica e humana (Japão, s/d).

COMO A ASEAN RESPONDE ÀS PRESSÕES EXTERNAS?

Para compreender como a ASEAN respondeu e continua a responder às pressões externas na atualidade, principalmente diante das disputas por influência regional entre o Dragão e a Terra do Sol, é necessário levar em consideração a reação da Associação às pressões e propostas dos atores analisados: China e Japão.



Ao olhar para os processos de aproximação da China e do Japão com a ASEAN, verifica-se a atuação do bloco em direcionar as preferências de seus parceiros externos no sentido de ampliar e aprofundar a cooperação já existente entre seus membros. Através da flexibilidade e unidade institucional, ao invés de haver um movimento de fragmentação, a ASEAN demonstra capacidade em evitar se comprometer em projetos políticos e econômicos externos que diminuam sua autonomia decisória. Inclusive, e como destaca Yoshimatsu (2023a), “a associação transformou as propostas e compromissos da China e do Japão em iniciativas próprias dirigidas ao Leste Asiático e à Ásia-Pacífico como um todo e criou instituições com base nessas iniciativas. A China e o Japão se engajaram nessas novas instituições” (idem, 2023a, p. 40, *tradução nossa*).

Primeiramente, apesar dos esforços chineses, a imparcialidade da ASEAN tem se mantido, o que é observável devido à resistência da instituição frente à proposta de Destino Comum chinesa. A recusa de relações exclusivas também se dá a partir de *Joint Declarations*, ou *Joint Action Plans*, de forma que a ASEAN não adota propostas unilaterais, mas sim estabelece objetivos e projetos a partir de documentos redigidos por todas as partes envolvidas.

Um exemplo dessa atuação conjunta e estruturada pela ASEAN diante das pressões externas pode ser vista na Declaração Conjunta ASEAN-China sobre Cooperação Mutuamente Benéfica na Perspectiva da ASEAN sobre o Indo-Pacífico (ASEAN, 2023) - assinada durante a 26ª Cúpula ASEAN-China em 06 de setembro de 2023. Na declaração, ambos reconhecem o interesse da ASEAN em liderar a definição da arquitetura econômica e de segurança da região para garantir o crescimento econômico da região Ásia-Pacífico e do Oceano Índico. Além disso, apoia-se o esforço da ASEAN na AOIP, reforçando os mecanismos dirigidos pela ASEAN para construir uma confiança mútua e fortificar uma arquitetura regional, transparente, aberta e inclusiva (ASEAN, 2023).

Ainda nessa declaração, por exemplo, antes de propor o aprofundamento da parceria estratégica entre China e ASEAN, tendo como foco - ainda que não limitado - às áreas prioritárias definidas pela AOIP, a China e a ASEAN reconhecem e reforçam a importância da BRI como instrumento de promoção de paz e cooperação (ASEAN, 2023).

Destaca-se que, assim como observado anteriormente, apesar da pressão da China em consolidar e expandir sua hegemonia na região, a ASEAN socializa esse movimento de forma a



aprofundar o processo e relevância da ASEAN na região da Ásia-Pacífico. Mesmo diante momentos de maior disputa e instabilidade internacional, a flexibilidade institucional e o funcionamento da ASEAN têm garantido autonomia do bloco em projetar seus próprios interesses e estratégias diante das ações e projetos com o Dragão asiático.

Somado a essa autonomia, o fortalecimento das relações ASEAN-Japão refletiu na minimização de conflitos regionais. Essa é uma sinalização não só para o Japão de que a ASEAN não tem interesse em aumentar a liderança chinesa na região (para além da criação de laços de cooperação), mas também para aqueles membros da organização, que identificam a China como uma ameaça a longo prazo para a instituição (Gyngell, 1982). Essa triangulação parece ter criado papéis funcionais na arquitetura que não tem interesse em aumentar a liderança dos membros da ASEAN e que identificam a China como uma ameaça, de forma que a potência chinesa tem se ocupado com determinadas áreas de cooperação, e o Japão com outras, de maneira que elas sejam complementares ao invés de estabelecerem uma relação de competição entre dois projetos (Yoshimatsu, 2005). É relevante notar que essa solução de mediação entre China e Japão, por parte do bloco do Sudeste Asiático, tem agradado inclusive aos EUA, que desde o surgimento do ASEAN +3 não tem percebido essas articulações como ameaças (Yoshimatsu, 2005).

Em segundo lugar, os laços de cooperação entre ASEAN e Indo-Pacífico, especialmente em relação às AOIP, têm um significado estratégico recente. Eles são uma sinalização à China sobre a manutenção e importância que os países da ASEAN dão para boas relações com os EUA (Linn, 2024). É também uma sinalização para os próprios estadunidenses sobre a importância do não alinhamento da ASEAN, demonstrando previsibilidade (Ye, 2012).

As relações com a China garantem uma boa vizinhança na região (mediando relações chinesas com o Sudeste Asiático e com o Japão) e a saúde das relações da ASEAN com a União Europeia e os EUA. Sendo importantes investidores na região, é imprescindível para os países do Sudeste Asiático que a China não perceba as relações de ASEAN-Japão-EUA como uma ameaça.

Destaca-se, portanto, que a ASEAN desempenha um papel crucial na promoção da estabilidade, segurança e desenvolvimento econômico entre seus Estados membros. Sua importância reside na capacidade de facilitar a cooperação regional em diversas áreas, desde o comércio e investimentos até a segurança e a resolução de conflitos. A autonomia da ASEAN é



fundamental para que os países do sudeste asiático possam abordar questões regionais de maneira independente e coordenada, sem a influência dominante de potências externas. Esse princípio de autonomia permite que os Estados membros desenvolvam políticas que refletem suas próprias prioridades e necessidades, fortalecendo sua capacidade de agir em conjunto e de maneira soberana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar o desenvolvimento da ASEAN, constatou-se que a ampliação de sua inserção internacional se intensificou a partir da década de 1970. Nesse processo, colocando em prática o seu pragmatismo tradicional, a Associação se beneficiou em áreas estratégicas com diversos parceiros, tais como o Japão, ator interessado em aumentar sua esfera de influência no Sudeste Asiático através da construção de laços por intermédio, a título de exemplo, das Doutrinas Fukuda e Takeshita. Não tardou e, ao longo dos anos 1990, a ASEAN iniciou sua abordagem propositiva via RFA e, perante uma China que buscava assumir a liderança regional no cenário de crise econômica asiática, se transformou, de forma evidente, em um ambiente de gradual disputa entre os Estados chineses e japoneses. Dessa forma, foram firmadas propostas como o Acordo de Comércio de Bens ASEAN-CHINA e a CAFTA, respectivamente, em 2005 e 2010, assim como com o arquipélago japonês o Tratado de Amizade e Cooperação no Sudeste Asiático de 2004 e a Parceria Econômica Abrangente ASEAN-Japão de 2008. Na contemporaneidade, não tardou para que a ASEAN se encontrasse entre estratégias geopolíticas e financeiras ainda mais robustas, como as propostas pela BRI, AIIB, FOIP e BDA.

Apesar de ser percebida como um fórum de discussão com limitadas capacidades de ação, a ASEAN, na realidade, tem sido bem-sucedida em garantir a autonomia e legitimidade do bloco e de seus membros. Sua flexibilidade e, de certa forma, informalidade, garantem a habilidade de lidar com diferentes demandas, objetivos e dificuldades enfrentadas. A socialização das pressões externas da China e do Japão pela ASEAN refletem sua aptidão de transformar uma disputa de poderes em instrumentos e iniciativas dirigidas a atender suas necessidades e garantir a estabilidade regional. Dessa maneira, através dos princípios de centralidade e imparcialidade, o



bloco demonstrou ser capaz de gerenciar conflitos e impulsionar propostas regionais que são aceitas e geram engajamento de outros atores externos envolvidos.

No desenvolvimento do artigo, pôde-se perceber que, ao longo do tempo, tendo como principal característica sua habilidade de conduzir o diálogo, a ASEAN tem criado diferentes estratégias para lidar com essas pressões externas. Por vezes, é usada uma *estratégia de contrapeso*, por exemplo: quando a China intensifica suas relações com a ASEAN, a Associação responde propondo novos projetos ao Japão e aos EUA, como forma de demonstrar sua imparcialidade e se reafirmando como um parceiro disponível a todos. Por outras, a ASEAN lida com essas pressões por meio de suas próprias estratégias propositivas, como a ASEAN +3 ou a AOIP. Algumas poucas vezes, no entanto, a ASEAN é direta ao responder essas questões, como a resposta da instituição à proposta chinesa de impor de maneira unilateral, um “destino comum” juntamente à ASEAN.

Por conseguinte, apreendeu-se que a competição entre as potências regionais, como China e Japão, teve um papel de destaque no impulsionamento dos mecanismos de integração da própria ASEAN. Portanto, entender a atuação da ASEAN no século XXI implica compreender que a Associação lida positivamente com as disputas de poder, internalizando-as em suas iniciativas de maneira imparcial, legitimando as ações do bloco e produzindo normas que incluem os espaços e atores em contestação por intermédio da proximidade sociocultural no Sudeste Asiático.

Compreendendo e trazendo luz à autonomia da ASEAN e suas particularidades em atuar diante de um cenário marcado por diferentes disputas regionais e internacionais por poder e influência, buscou-se trazer parte do debate atual sobre o regionalismo no Sudeste Asiático para a discussão nacional. Ao compreender melhor as suas dinâmicas internas, é possível oferecer lições e paralelos valiosos para outras regiões, incluindo a América Latina.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acharya, Amitav. (2008). *Asia's Rising: Who is Leading?*. Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.
- Acharya, Amitav. (2016). 'Regionalism Beyond EU-Centrism', in T. A. Börzel e T. Risse (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, pp.109-130.
- AEI. (2024). China Global Investment Tracker. Base de dados financiada pelo American Enterprise Institute e pelo Heritage Foundation. Disponível em: <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>. (Acesso em: 30 jun. 2024).
- ASEAN. (2005). Agreement On Trade In Goods Of The Framework Agreement On Comprehensive Economic Co-Operation Between The Association Of Southeast Asian Nations And The People's Republic Of China. Disponível em: https://asean.org/wp-content/uploads/2021/09/Copy-of-ACFTA-TIG-Agreement-_Body-Agreement_.doc.pdf (Acesso em: 23 março 2024).
- ASEAN. (2007). Charter of the Association of Southeast Asian Nations. Disponível em: <https://asean.org/asean-charter/translations-of-the-asean-charter/> (Acesso em: 23 março 2024).
- ASEAN. (2018a). Chairman's Statement of the 33rd ASEAN Summit. Disponível em: https://asean.org/wp-content/uploads/2018/11/33rd_ASEAN_Summit_Chairman_s_Statement_Final.pdf. (Acesso em: 23 março 2024).
- ASEAN. (2018b). ASEAN +3 Cooperation Work Plan. Disponível em: <https://aseanplusthree.asean.org/wp-content/uploads/2020/01/APT-Corp-WorkPlan-2018-2022-Final.pdf>. (Acesso em: 02 abril 2024).
- ASEAN. (2019a). ASEAN-China Economic Relation. ASEAN Main Portal. Disponível em: <https://asean.org/our-communities/economic-community/integration-with-global-economy/asean-china-economic-relation/> (Acesso em: 23 março 2024).



ASEAN. (2019b). “ASEAN OUTLOOK ON THE INDO-PACIFIC”. Disponível em: https://asean.org/asean2020/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf (Acesso em 24 mar 2024).

ASEAN. (2024). External Relations Overview. Disponível em: <https://asean.org/our-communities/asean-political-security-community/outward-looking-community/external-relations/>. (Acesso em 05 julho 2024).

ASEAN. (2023). Final ASEAN China Joint Statement on Mutually Beneficial Cooperation on the ASEAN Outlook on the Indo Pacific. 26th ASEAN-China Summit in Jakarta, Republic of Indonesia, on 6 September 2023. Disponível em: <https://asean.org/wp-content/uploads/2023/09/Final-ASEAN-China-Joint-Statement-on-Mutually-Beneficial-Cooperation-on-the-ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific.pdf>. (Acesso em 30 jun. 2024).

ASEAN. (1967). The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration). Disponível em: <https://agreement.asean.org/media/download/20140117154159.pdf> (Acesso em: 23 março 2024).

ASEAN Regional Forum. (1994). Concepts and Principles of Preventive Democracy. Disponível em: <https://aseanregionalforum.asean.org/wp-content/uploads/2019/01/ARF-Concept-Paper-of-Preventive-Diplomacy.pdf> (Acesso em: 23 março 2024).

Asian Infrastructure Investment Bank. (2023). 2022 AIIB Annual Report. Disponível em: https://www.aiib.org/en/news-events/annual-report/2022/common/pdf/2022-AIIB-Annual-Report_final-proof_single-page.pdf. (Acesso em: 07 jul. 2024).

Asian Development Bank. (2024). ADB's Work in Southeast Asia. Disponível em: <https://www.adb.org/where-we-work/southeast-asia/overview>. (Acesso em: 07 jul. 2024).

Barnett, M; Duvall, R. (2005). ‘Power in global governance’, in: M. Barnett e R. Duvall (eds), *Power in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.1–32.

Beeson, M. (2003). ‘ASEAN Plus Three and the Rise of Reactionary Regionalism’ *Contemporary Southeast Asia*, 25(2), pp.251-268.



- Beeson, M., & Hewitt, J. (2022). 'Does multilateralism still matter? ASEAN and the Arctic Council in comparative perspective'. *Global Policy*, 13(2), pp. 208-218.
- Chiang, Min-Hua. (2019). 'China–ASEAN Economic Relations after Establishment of Free Trade Area'. *The Pacific Review*, 32(3), pp. 267–90.
- Ciorciari, J. D. e Tsutsui K. (2021). 'Japan as a Courteous Power: Continuity and Change in the Indo-Pacific Era', in J. D. Ciorciari e K. Tsutsui (eds.), *The Courteous Power: Japan and Southeast Asia in the Indo-Pacific Era*. Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 272-300.
- Durmaz, F. (2023). 'ASEAN Regionalism in the 21st Century: A Review of the Community-Building Process (2003-2015)'. *ANAS Journal of Social Studies*, 12(2), pp. 759–774.
- Edström, B. (1999). *Japan's Evolving Foreign Policy Doctrine: From Yoshida to Miyazawa*. Nova Iorque: Palgrave.
- Engel, U. (2019). 'Regionalisms and Regional Organizations', in M. Middell e S. Marung (eds.), *Spatial Formats under the Global Condition*. Leipzig: De Gruyter Oldenbourg, pp. 310-333
- Er, Lam Peng. (2018). 'Japan's rivalry with China in Southeast Asia: ODA, the AIIB, infrastructural projects, the Mekong Basin and the disputed South China Sea', in J. D. J. Brown e J. Kingston (eds.), *Japan's Foreign Relations in Asia*. Londres e Nova Iorque: Routledge, pp.158-172.
- Estay, James. (2018). 'Past and Present of Latin American Regionalisms, in the Face of Economic Reprimarization', in E. Vivares (ed.), *Regionalism, Development and the Post-Commodities Boom in South America*. Cham: Palgrave Macmillan, pp.47-76.
- Fawcett, Louise. (2004). 'Exploring Regional Domains: A Comparative History of Regionalism'. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* 80(3), pp.429–446.
- Fawcett, Louise. (2013). 'The History and Concept of Regionalism'. *UNU-CRIS Working Paper*, 5.
- Fung, K. (2021). 'Not Quite a Follower: ASEAN's Response to Japan's Regional Initiatives', in J. D. Ciorciari e K Tsutsui (eds.), *The Courteous Power: Japan and Southeast Asia in the Indo-Pacific Era*. Ann Arbor: University of Michigan Press, pp.120-145.



- Goh, E. (2014). The modes of China's influence: Cases from Southeast Asia. *Asian Survey*, 54(5), pp. 825-848.
- Gyngell, A. (1982). 'Looking Outwards: ASEAN's External Relations', in A. Broinowski (ed.), *Understanding ASEAN*. Londres e Basingstoke: Macmillan Education, pp.115-143.
- Ha, Hoang Thi. (2019). 'Understanding China's Proposal for an ASEAN-China Community of Common Destiny and ASEAN's Ambivalent Response'. *Contemporary Southeast Asia*, 41(2), pp.223–254.
- Hurrell, A. (2004). 'Power, Institutions, and the Production of Inequality', in M. Barnett e R. Duvall (eds), *Power in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.33-58
- Japão. (2013). Factsheet on Japan-ASEAN Relations. Disponível em: <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/factsheet.html>. (Acesso em: 05 mar 2024).
- Japão. (2019). Towards Free and Open Indo-Pacific. Disponível em: <https://www.mofa.go.jp/files/000407643.pdf>. (Acesso em: 23 mar 2024).
- Japão. (2020). Joint Statement of the 23rd ASEAN-Japan Summit on Cooperation on ASEAN Outlook on the Indo-Pacific. Disponível em: <https://www.mofa.go.jp/files/100114942.pdf> (Acesso em: 23 mar 2024).
- Japão (2021). Progress Report on Japan's Cooperation for the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific. Disponível em: <https://www.mofa.go.jp/files/100253488.pdf> (Acesso em: 23 mar 2024).
- Japão. (S/d). Speech by Prime Minister KISHIDA Fumio "ASEAN-Indo-Pacific Forum (AIPF)". Disponível em: <https://www.mofa.go.jp/files/100548815.pdf> (Acesso em: 23 mar 2024).
- Koga, K. (2019). 'Japan's "Free and Open Indo-Pacific" Strategy: Tokyo's Tactical Hedging and the Implications for ASEAN'. *Contemporary Southeast Asia*, 41(2), pp. 286-313.
- Koga, K. (2021) 'ASPAC or ASEAN? Institutional Evolution and Survival in Contemporary Maritime Asia', in S. Akita, H. Liu e S. Momoki (eds), *Changing Dynamics and Mechanisms of Maritime Asia*



in *Comparative Perspectives*. Cingapura: Springer Singapore (Palgrave Studies in Comparative Global History), pp. 235–258.

Koshino, Y. e Ward, R. (2022). *Japan's Effectiveness as a Geo-economic Actor: Navigating Great Power Competition*. Londres e Nova Iorque: Routledge.

Le Thu, Huong. (2019). 'China's Dual Strategy of Coercion and Inducement towards ASEAN'. *The Pacific Review*, 32(1), pp. 20–36.

Linn, J. (2024). 'Advancing the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific Beyond Indonesia's Chairmanship'. *ISEAS Perspective*, 9.

Mariano, Karina L. P.; Menezes, Roberto G.; Moreira Júnior, H. (Orgs.). *Mundo em transição: novos vértices de poder, instituições e cooperação*. [s.l.] Universidade Federal da Grande Dourados, 2017.

Menon, V. (2021). 'The modes of China's influence: Cases from Southeast Asia'. ISEAS Working Paper Series. ISEAS - Yusof Ishak Institute. Disponível em: <https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2021/01/ISEASEWP2021-2Menon.pdf>. Acesso em 11 jul. 2024.

Nirmala, M. (2016). 'Japan's New ASEAN Diplomacy: Strategic Goals, Patterns, and Potential Limitations under the Abe Administration'. *International Journal of Social Science and Humanity*, 6(12), pp. 952-957.

Shambaugh, David L. (2013). *China goes global: the partial power*. Oxford e New York: Oxford University Press.

Söderbaum, Fredrik. (2007). 'Regionalisation and Civil Society: The Case of Southern Africa'. SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY.

Song, Annie Young e Michael Fabinyi. (2022). 'China's 21st century maritime silk road: Challenges and opportunities to coastal livelihoods in ASEAN countries'. *Marine Policy*, 136, pp. 1–11.

Stubbs, R. (2002). 'ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism?'. *Asian Survey* 42 (3), pp 440–455.



Sudo, S. (2002). *The International Relations of Japan and South East Asia: Forging a new regionalism*. Londres e Nova Iorque: Routledge.

Tran, Hiep Xuan; Hoang, Nhan Thanh; Nguyen, Anh Thuy; Truong, Hoan Quang; e Dong, Chung Van. (2020). 'China-ASEAN Trade Relations: A Study of Determinants and Potentials'. *The Journal of Asian Finance, Economics and Business*, 7 (9), pp. 209–17.

Uehara, A. (2003). *A política externa do Japão no final do século XX: o que faltou?*. São Paulo: Annablume e Fundação Japão.

Weiffen, Brigitte. (2020). 'Stress factors and their impact on regionalism', in Detlef Nolte e Brigitte Weiffen (eds.), *Regionalism under stress: Europe and Latin America in comparative perspective*. Abingdon e New York: Routledge.

Ye, M. (2012). 'The rise of China and East Asian regionalism', in M. Beeson e R. Stubbs (eds), *Routledge Handbook of Asian Regionalism*. Oxfordshire: Routledge.

Yoshimatsu, H. (2005). 'Political Leadership, Informality, and Regional Integration in East Asia: The Evolution of Asean Plus Three'. *European Journal of East Asian Studies*, 4(2), pp. 205–32.

Yoshinobu, Y. (2013). 'Great powers, ASEAN, and Japan: the Fukuda Doctrine and thirty-five years after', in L. P. Er (ed.), *Japan's Relations with Southeast Asia: The Fukuda Doctrine and beyond*, pp. 35-51.

Yoshimatsu, H. (2023a). 'ASEAN and Great Power Rivalry in Regionalism: From East Asia to the Indo-Pacific'. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 42 (1), pp. 25–44.

Yoshimatsu, H. (2023b). 'Meanings, norms, and social constitution: revisiting ASEAN centrality in East Asian regionalism'. *Japanese Journal of Political Science*, 24(4), pp. 409–423.

