

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL

**O DESENVOLVIMENTO DA ASEAN: INTEGRAÇÃO REGIONAL E A
INFLUÊNCIA DOS ESTADOS**

MATHEUS BRUNO FERREIRA ALVES PEREIRA

DISSERTAÇÃO

RIO DE JANEIRO

2024

Matheus Bruno Ferreira Alves Pereira

**O DESENVOLVIMENTO DA ASEAN: INTEGRAÇÃO REGIONAL E A
INFLUÊNCIA DOS ESTADOS**

Dissertação de mestrado apresentado ao programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos para à obtenção de título de Mestre em Economia Política Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Nicholas Miller Trebat

Rio de Janeiro

2024

FICHA CATALOGRÁFICA

CIP - Catalogação na Publicação

F436d Ferreira Alves Pereira, Matheus Bruno O
desenvolvimento da ASEAN: integração regional e a
influência dos Estados. / Matheus Bruno Ferreira
Alves Pereira. -- Rio de Janeiro, 2025.
88 f.

Orientador: Nicholas Miller Trebat.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do
Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de
Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2025.

1. ASEAN. 2. Sudeste da Ásia. 3. Integração Regional.
4. Intergovernamentalismo. 5. Mar do Sul da China. I.
Miller Trebat, Nicholas, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Brasil em suas mais diversas manifestações: ao Brasil Estado por me oferecer um ensino superior e investir em meu ensino ao me disponibilizar uma vaga na UFRJ e o fornecimento de uma bolsa Capes. Agradeço ao Brasil Ativista, formado por todos aqueles que sabem da importância e sempre lutaram por um ensino superior gratuito e de qualidade. E agradeço ao Povo Brasileiro, formado por todos aqueles que saem todos os dias de suas casas, nas mais diversas condições e dificuldades. Muitos sequer sabem que, por meio de sua contribuição, colaboram para a construção do conhecimento desenvolvido por todo o país em suas instituições de ensino, ciência e tecnologia. A todos esses Brasis, muito obrigado.

Agradeço a minha mãe e ao meu pai, que sempre me deram apoio e estabilidade para que eu pudesse estudar, tenho noção do quanto sacrificaram de seu tempo e recursos para permitir que eu e minha irmã tivéssemos as melhores condições de ensino. O meu agradecimento a vocês estará presente em todo objetivo que eu conquiste.

Agradeço a minha querida amiga Rita Feodrippe por sempre estar presente ouvindo os meus desabafos, dando conselhos de vida e aulas extras de metodologia. Assim como pude contar com você, saiba que poderá sempre contar comigo.

Agradeço a Professora Doutora Isabela Nogueira, por acolher as minhas ideias e reformulá-las em orientações críveis para o meu melhor caminhar no meio acadêmico e pelo suporte dado para que eu pudesse terminar este trabalho. Cada parágrafo também foi escrito pensando se estaria à altura de sua avaliação sempre tão precisa. Sem dúvidas me fez buscar o melhor resultado dentro do meu alcance.

E agradeço ao Professor Doutor Nicholas Trebat, que abraçou o desafio da orientação desta dissertação de forma tão proativa e acolhedora. Muito obrigado pela leitura rigorosa, todas as correções e ensinamentos que me guiaram pelo universo acadêmico.

“É perfeitamente possível que um movimento se alimente do fato de abrigar nacionalistas continentais, bem como idealistas antipoder, políticos voltados para dentro e políticos voltados para fora - mas somente enquanto não houver necessidade de fazer uma escolha. As decisões sobre tarifas não exigem tais escolhas. As decisões sobre agricultura já levantam problemas básicos de orientação. As decisões sobre política externa, filiação e defesa não podem ser tomadas a menos que os objetivos sejam esclarecidos. Não se pode ser tudo para todas as pessoas o tempo todo.”

Stanley Hoffmann

RESUMO

O trabalho analisa as dificuldades da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean) para mediar e consolidar o código de conduta (COC, sigla em inglês) para o Mar do Sul da China, em sua tentativa de sustentar a centralidade da organização na coordenação do teatro regional (Asean Centrality). Para isso, o trabalho busca responder quais são os empecilhos institucionais que atrapalham a Asean a alcançar esse objetivo e quais fatores geram a falta de coordenação entre os países membros. A partir da lente intergovernamentalista, com foco ao Intergovernamentalismo Liberal de Moravcsik, busca-se realizar uma recapitulação histórica da formação e desenvolvimento da dinâmica organizacional da Asean, com o objetivo de identificar as possíveis fraquezas em acordos, tratados e mecanismos institucionais que, ao final, possam ter comprometido o andamento da formação do COC. A hipótese do presente trabalho é a de que o tipo de sistema decisório (musyawarah e muafakat) baseado em consenso — e, portanto, molda os acordos e tratados — atrapalha a capacidade de unidade da organização internacional (Asean Unity). Assim, a maior liberdade proporcionada pela ausência de maior vinculação institucional, a inexistência de mecanismos próprios de arbitragem ou sanções permite aos países membros maior espaço de mobilidade para satisfazer o seu ambiente doméstico (principal objetivo destes dentro da ideia do jogo de dois níveis de Moravcsik), deteriorando a ideia de Asean Unity e Asean Centrality.

Palavras-chave: Asean; Sudeste da Ásia; Integração Regional; Mar do Sul da China; Intergovernamentalismo.

ABSTRACT

This work aims to analyze the struggle in which the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) to mediate and consolidate the code of conduct (COC) for the South China Sea, in its attempt to maintain the organization's centrality in the regional theatre coordination (Asean Centrality). To this end the work looks to answer which are the institutional obstacles that disturb Asean to reach this objective and which factor create this lack of coordination among member countries. By using Intergovernmentalism Theory, with focus on Moravcsik's Liberal Intergovernmentalism, it intends to make a historical overview of Asean's formation and its dynamic's development, with the objective of identify possible weaknesses in agreements, treaties and institutional mechanisms that, in the end, could have compromise COC's formation. The hypothesis of this work is that the decision-making system (musyawarah and muafakat) based on consensus — hence shaping the agreements and treaties — disturb the organization's unity capacity (Asean Unity). Thus, a greater freedom provided by the absence of a bigger institutional binding, the inexistence of proper arbitration or sanctions mechanisms allow to member countries more space of action to satisfy their domestic environment (main objective of member countries inside Moravcsik's two level game), deteriorating the idea of Asean Unity and Asean Centrality.

Keywords: Asean; Southeast Asia; Regional Integration; South China Sea; Intergovernmentalism.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Mapa do Sudeste da Ásia da década de 1940.	35
Figura 2 - Composição Institucional da Asean após ratificação da Carta da Asean.....	55
Figura 3 - Mar do Sul da China: Reivindicações territoriais e de ZEEs.	59
Figura 4 - Estratégia de contenção à China por meio da corrente de ilhas.....	61

LISTA DE SIGLAS

ARF – Fórum Regional da Asean

ASA – Associação do Sudeste da Ásia

ASEAN - Associação de Nações do Sudeste Asiático

AUKUS – Austrália, Reino Unido e Estados Unidos da América

COC – Código de Conduta

DOC - Declaração sobre a Conduta das Partes no Mar do Sul da China

EAS – Fórum do Leste Asiático

LI – Intergovernamentalismo Liberal

MAPHILINDO – Malásia, Filipinas e Indonésia

MSC – Mar do Sul da China

ONU – Organização das Nações Unidas

PCCh – Partido Comunista Chinês

PPC – Partido Popular do Camboja

QUAD – Quadrilateral Dialogue

SCPSA - Abordagem pluralista e estruturada centrada no Estado

SEA - Single European Act

SEAFET – Southeast Asian Friendship and Economic Treaty

SEATO – Southeast Asia Treaty Organization

SRV – República Socialista do Vietnã

TAC – Tratado de Amizade e Cooperação

UNCLOS – Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar

ZOPFAN - Zona de Paz, Liberdade e Neutralidade

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1. INTERGOVERNAMENTALISMO: DE HOFFMANN A MORAVCSIK	17
1.1 HOFFMANN E O NASCIMENTO DO INTERGOVERNAMENTALISMO.....	18
1.2 MILWARD E ADENDOS A CORRENTE INTERGOVERNAMENTALISTA	24
1.3 MORAVCSIK E O INTERGOVERNAMENTALISMO LIBERAL.....	27
2 ASEAN: EM BUSCA DE UMA ESTABILIDADE REGIONAL GUIADA....	34
2.1 A “TEORIA DO DOMINÓ” E A PREOCUPAÇÃO COM AS INTEGRIDADES DOMÉSTICAS 34	
2.2 A CONFERÊNCIA DE BANDUNG E O LEGADO DO NÃO-ALINHAMENTO	41
2.3 O ACORDO DE BANGKOK E O TRATADO DE AMIZADE E COOPERAÇÃO.....	43
3 ASEAN CENTRALITY E O DESEJO PELO PAPEL DE CONDUTOR REGIONAL	47
3.1 ANTECEDENTES	47
3.2 GANHO DE PRESTÍGIO E A VANTAGEM INSTITUCIONAL	48
3.3 ASEAN WAY E A AVERSÃO À INSTITUCIONALIDADE.....	51
4 O ASEAN WAY NA DISPUTA PELO MAR DO SUL DA CHINA	58
4.1 OS INTERESSES CHINESES	60
4.2 OS INTERESSES ESTADUNIDENSES	63
4.3 AS TENTATIVAS PARA FORMULAÇÃO DE CONDUTA PARA O MAR DO SUL DA CHINA E CRISE NA ASEAN CENTRALITY	64
4.4 CAMBOJA E O MSC: A POLÍTICA DOMÉSTICA INFLUENCIANDO NO DESFECHO DA ASEAN.....	69
4.5 SURGIMENTO DE NOVAS INICIATIVAS	71
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	73
REFERÊNCIAS	81

INTRODUÇÃO

A Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) é considerada como um dos atores principais quando se aborda a região do Sudeste da Ásia atualmente, seus 10 países membros compreendem uma vasta porção da Ásia, se estendendo a partir da entrada do Oceano Índico, pelo Estreito de Malaca, a Ásia continental, pela Indochina, até a entrada do pacífico, pelo Estreito de Luzon. Essa área geográfica sempre atizou o desejo de atores externos ao longo dos séculos: países europeus, Japão, EUA e URSS, que interferiram em diversos níveis diferentes. Apesar destes períodos turbulentos, onde fora palco de vários embates, hoje o Sudeste da Ásia é observado como uma região promissora em função de seu crescimento econômico e comercial.

A imagem da organização é atrelada a esse sucesso devido as suas políticas de integração econômica, principal justificativa institucional para a sua criação (Weatherbee 2019). Em função disso, a ASEAN é tratada em muitos casos como um bloco meramente econômico, mas tanto o seu surgimento quanto a sua atuação abordam questões mais abrangentes do que somente a busca pelo desenvolvimento econômico.

A criação da ASEAN, em 1967, está atrelada ao contexto da Guerra Fria, onde países recém independentes das colônias europeias e das ocupações japonesas durante a Segunda Guerra visavam constituir uma maneira de exercerem maior autonomia para temas regionais dentro do cenário internacional altamente polarizado da época. É possível afirmar que a organização exerceu forte papel diplomático durante o período. Dentre os seus valores fundamentais, é importante ressaltar a não intervenção, não alinhamento e a busca pelo diálogo e consenso como forma de resolução de conflitos. (ASEAN 1967) Isso tornou as interações mais informais e com decisões não vinculantes, apesar de exigirem grande nível de cooperação e interesse dos Estados membros. A participação ativa baseada em consenso, não intervenção em assuntos internos e construção de confiança entre as partes visando a prosperidade da região é denominada como “*ASEAN Way*”.

Essa dinâmica é utilizada visando dois aspectos específicos: dar maior igualdade entre os países nos momentos de debate, na paridade do alcance de resultados e garantir a todos estes que suas respectivas soberanias não serão afetadas por nenhuma decisão. É verdade que esse formato possui raízes culturais (baseados no *musyawara* e *muafakat*, práticas de negociação entre comunidades indonésias) mas também é convenientemente

estratégico para países que, sobretudo naquele período, buscavam exercer suas soberanias recém adquiridas. Portanto, a ASEAN funciona apenas sob unanimidade.

Em busca de uma maior visibilidade internacional na Guerra Fria, a organização buscou desenvolver uma imagem de mediadora para a região, se colocando como parte autônoma e com interesses próprios, mas que em virtude de seu caráter fundamental de debate e consenso, poderia se colocar à disposição para ser o palco de negociações e alcance de soluções pacíficas em problemas regionais. Tal estratégia é observada por meio da participação da ASEAN durante tratativas para impedir o escalonamento de conflitos durante o embate entre forças da República Socialista do Vietnã e as forças Khmer no então Kampuchea (atual Camboja), conforme abordado no capítulo 3. (Weatherbee 2019)

Ainda no capítulo 3 é descrito como, ao demonstrar capacidade de mediação em um conflito, a ASEAN passou a se colocar como a autoridade capaz de gerir as questões locais. Tendo em mira este objetivo, a organização passou a desenvolver o conceito de “*ASEAN Centrality*”, isto é, a busca por se manter como principal ator na cooperação e arquitetura regional do Indo-Pacífico (ASEAN 2008).

A sua complexidade institucional também foi algo observado como fator relevante para dar maior corpo para a organização, conseqüentemente fornecendo maior reputação para a mesma. Porém, o temor de comprometer a soberania dos países membros e limitar suas liberdades sempre foi algo presente, de maneira que as declarações e tratados da ASEAN não são propriamente vinculantes, ocasionando certas limitações institucionais, conforme será abordado no capítulo 3.

Certas dinâmicas internas, como a Reunião Ministerial da ASEAN¹, ocasionaram a criação de iniciativas como o Fórum Regional da Ásia² e a Cúpula do Leste Asiático³, onde países da Ásia-Pacífico e do exterior podem acompanhar e se posicionar em discussões relacionadas à Ásia em diversos temas como economia, política e segurança. Desse modo, fortalecendo a ASEAN como condutor regional, uma vez que tais eventos ocorrem mediante o seu papel de anfitrião e dentro de seus mecanismos institucionais.

O sucesso em seu desenvolvimento ao longo das décadas, com a adição de novos países (muitos os quais um dia viram a ASEAN como rival, como no caso dos países da

¹ ASEAN Ministerial Meeting, em inglês

² Asian Regional Forum, em inglês

³ East Asia Summit, em inglês

Indochina), o crescimento econômico de parte expressiva de seus membros, e a participação diplomática ativa da organização com a complacência de potências através seus mecanismos de diálogo, poderiam ser indicadores do aparente sucesso da ASEAN em seu modelo de gestão. Porém, alguns questionamentos vêm sendo realizados em razão de um problema: a disputa pelo Mar do Sul da China.

O Mar do Sul da China (MSC) é um mar fechado com cerca de 3,5 milhões de quilômetros quadrados (NAC 2024), que além de ser uma das principais rotas marítimas internacionais, também é visada devido a sua grande quantidade de recursos minerais e alimentícios. Cerca de quatro países do Sudeste Asiático estão diretamente envolvidos na disputa: Brunei, Filipinas, Malásia e Vietnã. Todos estes são banhados diretamente pelo MSC, usufruindo de seus recursos e ocupando algumas ilhas ao longo dos arquipélagos locais: Ilhas Spratly e Ilhas Paracel. A disputa ocorre não apenas entre eles, mas com um vizinho maior e mais poderoso: a China.

É possível dizer que, atualmente, o principal embate ocorre entre os países do Sudeste da Ásia e o país do Leste Asiático, sobretudo pela posse de ilhas e seus respectivos territórios marítimos. Uma das disputas mais conhecidas é sobre o atol Scarborough, localizado dentro da zona econômica exclusiva filipina. Em 2012, após identificar navios pesqueiros de bandeira chinesa no local, as Filipinas enviaram navios para apreenderem as embarcações, mas foram surpreendidos por navios da guarda costeira chinesa, que impediram a apreensão e ocuparam o atol. Desde então, por meio do destacamento de navios para o local, Pequim passou a ter controle de fato sobre o atol.

Recentemente houve tentativas da guarda costeira chinesa em dificultar as missões de abastecimento da marinha filipina ao banco de areia Second Thomas, onde um navio filipino da segunda guerra, o BRP Sierra Madre, foi propositalmente encalhado no final do século passado com o objetivo de impedir uma ocupação pela China. (Reuters 2023) Naquele mesmo período Pequim havia se apossado do recife Mischief, supostamente localizado dentro de área territorial filipina.

Questões relacionadas a extração de recurso também são temas de embates no Mar do Sul da China: em 2014 a China posicionou uma plataforma de petróleo dentro de águas vietnamitas. Ao longo da disputa, a China enviou ao local cerca de 80 embarcações, que interagiram com as 29 embarcações enviadas pelo Vietnã. O embate foi desfeito após Pequim retirar a plataforma. (Poling et Bower 2014) Situações beligerantes também

ocorrem de forma mais corriqueira na região, como por meio do abalroamento de navios, uso de canhões de água e até o afundamento de barcos pesqueiros.

Dado o embate que abrange a região do Sudeste da Ásia e parte de seus países, a ASEAN tentou ao longo dos anos promover a consolidação de um Código de Conduta para a região, buscando convencer a China a utilizar os seus mecanismos de negociação e garantir que o Código de Conduta forneça diretrizes que favoreçam os países locais na disputa territorial ao limitar as ações de navios militares e intervenções infraestruturais ao longo do MSC. Isso favoreceria à organização ao lhe dar maior controle sobre a situação, ao mesmo tempo em que fortaleceria sua imagem de gerenciadora regional para o restante da comunidade internacional.

Esse objetivo tem se mostrado como o maior desafio da organização com relação a sua capacidade diplomática, e um dos primeiros fatores que costumam ser apontados é a disparidade de poder existente entre a China e os países da ASEAN. A China, enquanto maior poder naval e maior economia na Ásia, não precisaria se submeter aos mecanismos de negociação de outra organização (ainda que, na verdade, Pequim venha colaborando com as negociações junto a ASEAN). Mas há um outro fator além dessa balança de poder que influencia no resultado da busca pelo Código de Conduta: a falta de coordenação interna. Isto é problemático para a ASEAN, uma vez que a impede de estabelecer um consenso e agir como unidade em busca de seus objetivos.

Talvez o exemplo mais famoso dessa dificuldade seja o caso da declaração conjunta da 45ª Reunião Ministerial da ASEAN, em 2012, a qual foi vetada pela delegação do Camboja, uma vez que incluía menções às ações chinesas no MSC. (Weatherbee 2019). O evento é considerado como um abalo na imagem de unidade da organização. O desentendimento interno não poderia existir em um grupo que possui pretensões de manter a sua centralidade, sobretudo ao lidar com tantos outros atores externos com os mais diferentes interesses.

O presente trabalho busca responder quais características institucionais da ASEAN a impedem de alcançar seus objetivos relacionados ao MSC, identificando fatores que levem à falta de coordenação e a pouca força institucional sobre os membros. Por meio de uma recapitulação histórica da formação e consolidação da ASEAN, tem-se como objetivo analisar e identificar fraquezas em seus acordos, tratados e funcionamento institucional que possam colaborar para tal cenário, observando como a organização se

inseriu no meio internacional e quais fatores a impedem atualmente de manter a sua unanimidade.

A hipótese é a de que o formato institucional baseado em consulta e consenso seria o principal fator que dificultaria o estabelecimento de acordos, tratados e decisões atualmente. A inexistência de mecanismos de arbitragem e sanções dentro do bloco também seriam agravantes para essa situação. Um dos motivos para a manutenção dessa configuração é o zelo a liberdade de ação individual e não intervenção em assuntos internos dos membros. Apesar de ter favorecido a organização em períodos passados, tal formato hoje engessa seu funcionamento e impede o aprofundamento institucional, se mantendo a mercê dos objetivos e preferências dos Estados que a compõe.

Para isso, é utilizado neste trabalho a corrente intergovernamentalista, focada no Liberal Intergovernamentalismo de Andrew Moravcsik. Segundo esta lente, a integração e formação de organizações regionais ocorrem a partir da permissão, interesse e condução dos Estados. Os governos realizariam negociações na esfera doméstica e internacional, visando conciliar interesses dos agentes sociais (formados pela sua população, empresas, organizações não-governamentais, sindicatos e demais entidades nacionais) com as pressões originadas externamente (outros atores internacionais).

O primeiro capítulo deste trabalho irá abordar o surgimento do intergovernamentalismo a partir das obras de Stanley Hoffmann (1966; 1982; 1991). Hoffman se contrapôs à corrente neofuncionalista dentro do debate da integração regional e enfatizou o papel do Estado como um participante ativo e com interesses e objetivos próprios dentro do processo de integração. Em seguida, são abordadas as considerações de Milward (2000) dentro do Intergovernamentalismo, ao observar o caso da integração europeia não como um indicativo do início da sucessão do Estado, mas sim do seu retorno no pós-guerra, ao participar ativamente do processo de integração buscando o preenchimento de seus interesses nacionais com a constituição de organismos intergovernamentais. Ao contrário do previsto por seus contemporâneos, Milward argumentou que esse processo não levaria ao fim dos Estados nacionais europeus, mas fortalecia o Estado. Enfim, abordamos as obras de Moravcsik (1991; 1993; 1994; 1995; 2019) no final do capítulo 1, aprofundando o debate sobre a construção do interesse nacional e colocando o Estado como um ator dentro do jogo de negociações nos planos doméstico e internacional. Com isso, procuramos demonstrar como o interesse nacional, construído a partir do debate interno e levado pelo Estado para a arena internacional, pode

influenciar no desfecho de negociações entre países. As instituições intergovernamentais, por sua vez, seriam apenas provedoras de ambientes propícios à negociação, por meio da troca de informações e o desenvolvimento de confiança entre as partes, o que favoreceria a maior cooperação.

O segundo capítulo discutiu mais detalhadamente a ASEAN e sua formação histórica, buscando desfazer a perspectiva de que a organização teria se consolidado a partir de sua proposta de integração econômica. Embora, de fato, esta fosse a justificativa inicial para sua fundação, o interesse estatal, também influenciado por seus meios domésticos, foi o principal responsável pela criação e manutenção da organização, sobretudo em função de condições existentes no período da Guerra Fria.

O terceiro capítulo versa sobre a busca da ASEAN em se consolidar como ator central na área do Ásia-Pacífico, visando mostrar a sua capacidade de gerenciamento e a sua atuação como estabilizador local, demonstrando sua autonomia diplomática. Além disso, também é abordada a aversão à institucionalidade entre os membros, e como a falta de mecanismos próprios da ASEAN, ausentes em diversos acordos ao longo de sua história, a tornou mais uma ferramenta de seus Estados membros do que propriamente uma organização regional autônoma. Por consequência, limitando sua capacidade de ação e engessando o seu potencial.

O quarto capítulo demonstra um dos impasses da organização neste século, o Mar do Sul da China, e como a composição institucional da ASEAN torna improvável a constituição de um consenso acerca dos problema, assim como a inexistência de um código comum de conduta. Esta situação leva a atores participantes na disputa a agirem sozinhos, se utilizando de outros mecanismos internacionais além da ASEAN, o que gera incertezas para a comunidade internacional sobre a sua capacidade de gerenciar conflitos. Isso têm levado à criação de outras iniciativas regionais para conter o escalonamento de tensões na região.

1. Intergovernamentalismo: de Hoffmann a Moravcsik

A integração regional é uma área da ciência política e relações internacionais que se debruça sobre a complexidade de um processo de cooperação regional multilateral, no qual os países envolvidos buscam atingir objetivos vitais, como proporcionar bem-estar social às suas populações, e promover a estabilidade e paz diplomática.

Esse campo de estudo surge a partir da corrente Funcionalista, desenvolvida em razão da escalada da Segunda Guerra Mundial e do questionamento acadêmico sobre o fracasso da Liga das Nações em impedir o conflito. O funcionalismo observava as organizações supranacionais como um meio para resolução de problemas cada vez mais complexos e variados no campo das relações internacionais. O sucesso da cooperação entre países em áreas técnicas e comerciais proporcionaria a delegação voluntária de cada vez mais funções para estas organizações, que eventualmente se tornariam autônomas e a principal gestoras da política interna e externa dos países-membros, substituindo o Estado-Nação (Gilpin 2001).

O Neofuncionalismo, que ganhou força na década de 1950 e 1960, passou a observar casos como o da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e a Comunidade Econômica Europeia como exemplos de um processo mais complexo os quais os Estados não possuíam total controle, nem eram necessariamente os principais interessados. Assim, associações comerciais, sindicatos, partidos e demais grupos influentes na sociedade, a partir da busca por seus interesses, poderiam influenciar no tipo e nível de integração em determinada área funcional e técnica. E essa crescente interdependência geraria maior integração (focada regionalmente) e a conseqüente delegação de autoridade a entidades supranacionais e o enfraquecimento da soberania do Estado-Nação (Herz.M e Hoffmann.A.R 2004).

Porém, a “crise da cadeira vazia”, como ficou conhecida a ausência francesa na comissão europeia em 1965 em virtude de discordâncias descritas como de caráter nacional, trouxe ao debate o questionamento de se o Estado realmente estaria se tornando obsoleto e perdendo sua soberania e capacidade de atuação. Nesse meio, Stanley Hoffmann (1966) é considerado o precursor da corrente do “intergovernamentalismo”, que seria adotada por outros acadêmicos para explicar os conflitos deste período.

O presente capítulo busca realizar uma exposição sobre o Intergovernamentalismo Liberal, iniciando com os conceitos intergovernamentalistas de Hoffman e passando a

analisar as pontuações teóricas de Milward (2000). Passaremos então a abordar o Intergovernamentalismo Liberal de Andrew Moravcsik (1991; 1993; 1994; 1995; 2019), a referência teórica principal para esta dissertação.

1.1 Hoffmann e o nascimento do intergovernamentalismo

Stanley Hoffmann (1966; 1982) foi o primeiro teórico a desenvolver as ideias do intergovernamentalismo como forma de se contrapor ao neofuncionalismo e iniciar um debate sobre a verdadeira dinâmica do processo de integração europeu (Verdun 2020). Para Hoffmann, o principal fator responsável pelo questionamento às correntes então célebres no meio acadêmico nas décadas de 1950 e 1960 era a resiliência do Estado-Nação dentro do próprio processo de integração. Não apenas a sua sobrevivência, mas também a capacidade de influenciar o sucesso ou o fracasso de quaisquer aspectos inerentes ao *Community-building* (Hoffmann 1966).

Para desenvolver este ponto, o teórico utiliza a “crise da cadeira vazia” e o “compromisso de Luxemburgo”⁴ para ponderar sobre a existência real ou não da delegação de autoridade gradual pelos Estados a um organismo supranacional. Como ele mesmo coloca: (1966, p.159) “*My own conclusion is sad and simple. The nation-state is still here*”. Assim, mesmo após nove anos da formação da Comunidade Econômica Europeia, sua perspectiva se assemelharia a de realistas, na medida em que considera o Estado como unidade básica e o “interesse nacional” como a força motriz de ação desse ator.

Porém, como coloca Rosamond (2000), há uma busca do autor em aprofundar o conceito de interesse nacional. Para realistas, há uma noção de pensamentos e decisões calculadas pelo Estado para se manter na estrutura de balança de poder. Para Hoffman (1966), essa visão era abstrata e desconsiderava todas as especificidades históricas, sociais e econômicas de cada ator do Sistema Internacional, de tal maneira que era praticamente um erro considerar essas unidades como peças iguais.

⁴ Como explicado acima, a “crise” se refere ao boicote realizado pela França em 1965 em razão de discordâncias as medidas adotadas pela comissão europeia. Para De Gaulle, as decisões tomadas para a *Common Agricultural Policy* eram uma interferência à soberania dos membros. O representante esteve fora da mesa de negociação até o ano seguinte, quando um acordo foi alcançado, sendo conhecido como o *Luxemburg Compromise*.

Essa “substância” seria a do próprio nacionalismo, composta por inúmeros “ingredientes” internos (culturais, políticos, recursos, ideológicos etc.), que ao ser constituída possibilitaria ao Estado a sua orientação e busca de seus objetivos.

“[...] in world politics, the dynastic function of nationalism is the constitution of nation-states by amalgamation or by splintering, and its emotional function is the supplying of a formidable good conscience to Leaders who see their task as the achievement of nationhood, the defense of the nation, or the expansion of a national mission”. Hoffman, 1966.

É possível afirmar com isso que o teórico tenta buscar uma melhor formulação para o interesse nacional, que no fim está associada aos processos sociais orgânicos em cada unidade do Sistema Internacional, desenvolvido dentro do aparato estatal como política doméstica. (Rosamond 2000).

O impasse para uma unificação ou supranacionalidade tinha, portanto, uma razão política. Em sua análise considera as diferentes preocupações, prioridades e visões de mundo como as causas para tal. (Hoffman, 1966) Seguindo este raciocínio, durante as diligências da integração e o consequente estreitamento em cooperação, ocorreria uma força centrífuga devido ao aumento de divergências. Esse resultado se dá, justamente, pela situação única de cada país, internamente e externamente. (Rosamond 2000)

Além disso, embora neofuncionalistas tratem da integração regional como algo espacialmente delimitado, nesse período já não havia como escapar das influências de acontecimentos a nível global. Para Hoffman (1966), o Sistema Internacional impõe um desafio ao estimular cada uma das unidades de maneira distinta, já que cada uma verá os eventos globais a partir de sua própria lente e posição no sistema, influenciando em sua política externa. Com isso, mesmo eventos exógenos à região são capazes de afetar a dinâmica interna dos membros, que mais aparentam se organizar regionalmente a partir de suas divergências do que propriamente suas convergências.

É nesse cenário que é moldada a *lógica da diversidade*, usada para explicar a consequência desse leque de diferentes perspectivas e interesses no processo de unificação. Nela o *spillover* não é uma regra geral, e a limitação de atuação de governos seria apenas em áreas econômicas e *welfare*. Porém, mesmo tópicos dessa área poderiam ser afetados caso divergências se tornasse um problema crescente em outras, especificamente aquelas abrangidas pelo interesse nacional e, portanto, inegociáveis. (Hoffmann 1966). A *high politics* é o termo utilizado pelo autor para se referir a esses temas os quais o Estado não estaria disposto a abrir mão de sua certeza (ou “incerteza

controlada”, como coloca) pela ambiguidade de resultados das decisões de um organismo supranacional. Em uma questão vital para a sobrevivência do Estado em uma área, não há como tal perda ser compensada por ganhos em outra.

“Functional integration’s gamble could be won only if the method had sufficient potency to promise a permanent excess of gains over losses, and of hopes over frustrations. Theoretically, this may be true of economic integration. It is not true of political integration (in the sense of ‘high politics’). Hoffman, 1966. p.882

Enquanto a *high politics* era “virtualmente imune à penetração de impulsos da integração”⁵ a *low politics* era o escopo em que Estados estavam dispostos à cooperação, não só por serem temas menos sensíveis ou puramente econômicos e técnicos, mas também para garantirem mínimo controle dessas áreas que estavam se desenvolvendo cada vez menos sob a tutela do Estado. (Rosamond 2000)

Conforme mencionado anteriormente, sua obra foi gerada a partir da primeira grande crise na integração europeia, que — conforme defendia — parecia sofrer resistência dos Estados Nacionais e descartava a ideia da supranacionalidade (até então piamente incentivada por acadêmicos e visionários). Anos passariam até a constituição plena da Comunidade Europeia. As ideias de Hoffmann, contudo, não foram afetadas pelo aumento de complexidade da organização regional. Na verdade, não só estariam se fortalecendo em certos aspectos, como sendo desenvolvidas pelo autor na medida em que a União Europeia tomava forma.

Logo no início de *Reflections on the Nation-State in Western Europe Today*⁶, diz:

“Gone are the days when the champions and the theorists of European integration either called for or predicted the gradual transfer of powers from the nation-state to a new European entity, either through a voluntary abdication of sovereignty, or through the subtle interplay of functional processes and economic interdependence”. Hoffman, 1982. p.266

Nessa obra, o autor continua o desenvolvimento de sua visão estadocêntrica de forma mais refinada, trazendo o que chamou de *state centered pluralistic and structured approach* (SCPSA), em oposição à visão normativa neoliberal focada na ideia de *Industrial Society*. Esta última, segundo ele, uma visão normativa — de caráter preditivo

⁵ “High politics was virtually imune from the penetration of integrative impulses”. Rosamond, 2000. p.77
Tradução livre

⁶ 1982

— sequer estaria no caminho para ser concretizado. Ao invés de um meio que proporcionasse a emancipação do indivíduo, formação de uma sociedade como uma soma de indivíduos e um Estado limitado, houve a decadência da cidadania e separação dos indivíduos, agora egoístas, uma vez que focam na busca de bens limitados; e um Estado que já não reflete mais a sociedade, já que é dirigido por burocratas “de carreira” formados por uma casta hierárquica ou oligárquica. (Hoffmann 1982)

Neste prisma, conclui, não há como pensar na atuação do Estado como no passado, uma vez que esse já não parecia possuir características que o definia anteriormente, assim como as amarras colocadas sobre si na década de 1970, refém à dinâmica capitalista e as leis de acumulação de capital. E impedido, em virtude das crises econômicas do período, a proporcionar uma situação de bem-estar social a seus conterrâneos. (Idem)

A visão econômica liberal (e por conseguinte a neofuncionalista, a qual bebe de seus preceitos filosóficos) se torna utópica a partir do momento em que coloca a integração social como produto do mercado e da tecnologia. Para o autor, isso não fornece uma explicação real da sociedade do período, afirmando que tais abordagens são reducionistas por desconsiderarem o fenômeno social como mero efeito de fatores econômicos, desconsiderando a autonomia da política.

“[...] thus they discount both the irreducible heterogeneity within each society and the discontinuities across borders, in other words the multi-directional nature of history; they focus on “industrial society” instead of the nation, on “society” rather than on the complex and conflictual agglomerations that make it up.”. Hoffman, 1982. p.271

Não faz sentido para ele o Estado ser reduzido à um “quadro de instituições destacados do resto da sociedade”, e para isso utiliza a sua abordagem intergovernamentalista, a qual é estadocêntrica pela autonomia da política; pluralística pelas diversidades intra e entre sociedades e Estados; e Estruturada pois cada nação tem sua dinâmica e configuração econômica. Assim, seria possível tornar o estudo mais analítico do que preditivo (contrastando das abordagens que criticava). (Hoffman 1982)

A partir da SCPSA a figura e composição do Estado se desenvolve para além daquela que detém o uso da força e a autoridade frente às decisões, tornando-se o próprio palco de um jogo onde o governo lida com partidos políticos (descritos por Hoffmann como os intermediários entre o Estado e a sociedade) e organizações não estatais internas

(privadas ou não). Ao receber exigências e concessões dos diversos atores, o Estado consolida o interesse nacional e executa os seus planos de alcance. (1982)

Portanto, nesse sistema que compõe o Estado Nação, o poder executivo (definido por Hoffman como Estado) busca ativamente uma autonomia na formação de suas preferências e criação de objetivos, caracterizada pela projeção de influência e pressão sobre as demais partes da sociedade, enquanto tenta resistir às pressões desta. O resultado desse cabo de guerra define a força de um Estado, isto é, sua autonomia de capacidade interna de ação.⁷

Logo, uma vez que essa complexa dinâmica se dá dentro de um palco único — já que, conforme abordado, cada Estado possui uma situação singular em razão da sua composição de fatores (nível de centralização do governo, configuração política, grupos de interesse, entre outros) — cada ator do Sistema Internacional segue um caminho próprio. Contudo, são restringidos pelas suas respectivas situações na política econômica nacional e vulnerabilidades externas⁸.

Autores observaram que Hoffmann define a *high e low politics* não só em níveis diferentes da atuação estatal (ora mais firme, ora mais progressista), mas também em suas competências. Enquanto a primeira era tida como uma área mais estratégica e política, a última abordava temas basicamente econômicos. (Rosamond 2000) O teórico austríaco, contudo, realiza um refino dos seus conceitos em sua obra de 1982: não necessariamente a *high politics* estará ligada exclusivamente a política e defesa e a *low politics* ao meio econômico. O fator decisivo para a categorização é se, em dada situação, o governo ou o próprio Estado se encontra em risco. Assim, renomeou os termos para “políticas de reciprocidade” e “política de soma zero”.

Assim, por mais que ocorresse paulatinamente o desenvolvimento da comunidade europeia, os atores nacionais permaneceram presentes, incluindo suas configurações burocráticas — ao contrário da visão neofuncionalista, que previa uma caminhada para a superação do Estado. Isso não quer dizer que o autor não tenha reconhecido o

⁷ Rosamond (2000 p.176) sublinha o trabalho de Robert Putnam (1988) ao abordar a noção do jogo de dois níveis, vale observar como Hoffmann em seu trabalho de 1982 já inicia a maturação da ideia de duas áreas de negociação. O jogo de dois níveis será fundamental para a compreensão do trabalho de Moravcsik mais à frente neste trabalho.

⁸ Válido lembrar que Hoffmann (1982) explica o jogo estatal em uma situação de crise econômica na Europa, onde países dependiam de bons resultados em exportações, importação de energia e lidavam com o medo de armadilhas inflacionárias.

aprimoramento da Comunidade Econômica Europeia e da cooperação entre países europeus, como na área monetária. É interessante que Hoffmann observa o fortalecimento da comunidade europeia também como uma resposta a eventos externos (dentro da ideia de interesses individuais que se convergem).

Keohane e Hoffmann (1991, p.5) desenvolvem um pouco mais essa noção em *The new European Community*, publicado após a assinatura do *Single European Act* em 1986. Para os autores, um forte motivo para o sucesso das negociações e assinatura do tratado foi em razão de pressões sofridas pela Europa até aquele momento, já não mais tão relativa à Guerra Fria, mas à transformação da economia política mundial: “*During the 1970s and 1980s, technology-based oligopolistic competition among increasing internationalized firms, dependent on large-scale operation for profitability, intensified*”. Associam tanto a ascensão dos países asiáticos no jogo da economia política internacional, como também a diminuição do suporte dos EUA à Europa durante o período de turbulência econômica na década de 1970.

A assinatura do *Single European Act* é vista pelos autores, portanto, como uma ação dos atores europeus que, em uma dada circunstância do cenário internacional, realizaram um acordo para poderem se sustentar e sobreviver ao período, sobretudo por meio do fortalecimento do mercado regional com a promoção plena do fluxo de bens de consumo. Outras mudanças no escopo institucional foram feitas⁹, mas o que vale frisar é que esse movimento ocorreu a partir dos Estados Nacionais, que dentro do senso de comunidade, barganharam para o desenho pleno do *Single European Act* (Keohane e Hoffmann 1991). Tal linha de pensamento faz coro com o trabalho de Hoffmann de 1966, na medida em que vê os atores utilizando a instituição intergovernamental (e não supranacional) para barganharem, em busca de seus objetivos e própria sobrevivência.

Da mesma forma, o sistema econômico mundial não é uma entidade por si só, que determina as situações e papéis de cada unidade do sistema, mas sim o produto de ações políticas discretas realizadas por essas unidades. Assim, ainda que suscetíveis a reverberações desse meio, que possam restringir seus movimentos de determinadas maneiras, os Estados não são controlados por elas. (Hoffmann 1982).

“ [...] The way of moving toward a new theory should be the following. We must begin the units themselves; what are their domestic priorities and the foreign policy goals of the member states, to what extent are they compatible,

⁹ Para mais detalhes ver Keohane e Hoffmann (1991, p. 6-7).

and can they best be fostered by cooperation? Then we should examine the impact of the environment on the separate actors. Finally, we would study the institutional interplay between the states and the Community's organs.”

Hoffman 1982. p.271

Observa-se, portanto, como Hoffmann contribuiu para o debate da integração regional proporcionando uma nova lente para análise. A sua perspectiva estadocêntrica busca alcançar a compreensão e respostas sobre dinâmicas as quais teorias de caráter preditivo, como a neofuncionalista, não buscavam observar. Os pontos principais podem ser elencados como a influência do Estado nos sucessos ou entraves dentro de organizações regionais, que não possuem caráter supranacional, mas sim intergovernamental. Os Estados, por sua vez, para a definição de seus interesses e objetivos, passam por um processo interno que está ligado tanto a fatores de subsistência (como alocação de recursos e o bem-estar social) quanto de preferências políticas ou de coalisões não governamentais.

A partir dessas decisões, que também são influenciadas pelo meio externo (o qual também foi moldado por ações de outras unidades do Sistema Internacional), o Estado toma a sua decisão, baseado no que ele próprio acredita ser o ideal ou necessário para sua sobrevivência. Essa visão seria a base para o desenvolvimento de outros trabalhos que viriam a seguir, como os de Milward e Moravcsik.

1.2 Milward e adendos a corrente intergovernamentalista

Milward (2000) busca identificar e analisar a origem da integração europeia, com foco nos anos 1940 e 1950. Para ele, no pós-guerra, o Estado era uma entidade que estava em crise na Europa, e alguns sequer conseguiam preencher os deveres básicos de defesa do território e seus cidadãos. (Milward 2000) Além disso, a economia não estava somente afetada pela austeridade do período de guerra, mas também sofria as consequências da crise dos anos 1930. Com isso, a inquietação social estava em ebulição, exigindo melhores condições de vida as quais o Estado não sabia como prover. Do mesmo modo, já era notado o processo de interdependência crescente entre os Estados. (Rosamond 2000)

O seu argumento é de que a evolução da comunidade europeia no pós-guerra ocorre pela reafirmação do Estado como formato organizacional. Para isso, dado as condições mencionadas acima, os Estados precisaram realizar ações que foram interpretadas por muitos como se estivessem renunciando a determinadas áreas da denominada “soberania” para a suposta “supranação”. (Milward 2000)

Para ele, houve um mal-entendido sobre o processo de integração europeu a partir da crescente interdependência desde o pós-guerra, que era tido por duas perspectivas enumeradas por ele: a histórica e a econômica (clássica). A primeira era construída com o discurso histórico de um desenvolvimento identitário e a segunda a partir de um processo de crescimento da interdependência de forma orgânica. Ambas as perspectivas tinham, portanto, essa noção de continuidade, uma dinâmica linear e de desenvolvimento por etapas, sendo os Estados apenas uma delas.

A dependência dos países da região por um comércio cada vez mais intenso e marcado pelo crescente fluxo de capitais e o desenvolvimento tecnológico — com progressos na produção, transportes e comunicações — reforçou essa sensação de uma deterioração do Estado, o que levaria a sua eventual substituição.

Não que para Milward tais fatores econômicos não fossem relevantes, pelo contrário, em sua obra reforça que o desenvolvimento econômico moderno tem relação com o desenvolvimento da interdependência dos países da região e perda pelo Estado de parte de sua capacidade de ação. Isso não significa, porém, a deterioração do mesmo e a sua substituição; discordando da perspectiva de um processo rumo ao fim do Estado. Justamente porque, para ele, há uma rendição voluntária do Estado, e é este fator o novo fenômeno da época a ser observado (Milward 2000, p. 2-3)

Um dos indicativos para isso já ocorreria antes do século XX, com a interferência dos governos em pautas aduaneiras, interferência da política externa no fluxo internacional de capitais e políticas internacionais de desenvolvimento. Tudo isso é, para Milward, um indicativo do Estado buscando colocar barreiras frente a interdependência, se preocupando para além de questões fiscais. Posteriormente, no período entre 1945-1968, sublinha que as taxas de juros, câmbio e salários foram alterados pelos governos visando suas respectivas políticas domésticas. (Milward 2000)

A integração ocorria com participação ativa do Estado, que a partir de seus interesses, controlavam esse processo. Os respectivos governos observaram que a promoção de programas para a própria sobrevivência de seus Estados poderiam ser melhor gerenciados em negociações externas, e houve a preferência da integração como alternativa para alcançarem essas medidas. (Rosamond 2000).

Houve uma combinação de proteção e liberalização no escopo regional no período, de forma que a noção nacionalista não foi excluída, trabalhando em conjunto

com a nova ideia de uma comunidade regional. Isso ocorreu porque a integração proporcionava benefícios imediatos aos países envolvidos, que chegavam a um consenso a partir de negociações pragmáticas (Padula e Barbosa 2007). Para Milward, isso pode ser exemplificado com as tentativas anteriores de alcance para uma união aduaneira na Europa: segundo o autor, essas não lograram em função das forças estatais e interesses de seus nacionais. Apenas a interdependência, assim, não seria suficiente para explicar o sucesso da comunidade europeia no século XX. Um outro fator também é crucial para a compreensão disso: o condicionamento dos interesses e ações dos Estados é influenciado pelas circunstâncias históricas.

Em uma jogada interessantíssima, Milward utiliza Haas (1958) e Lindberg (1963) para exemplificar. Os autores observam um evento histórico específico: as tratativas para o que viria ser a regulação do mercado do carvão e do aço, levando à formação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) em 1951. Embora Haas e Lindberg desenvolvam suas obras com uma lente funcionalista, observando como uma ingerência e incapacidade do Estado, viam a Alta Autoridade — o órgão executivo da CECA — como uma entidade artificial e criação política, fruto de um acordo diplomático comum entre os países envolvidos. Portanto, uma invenção do próprio Estado. (Milward 2000)

Além disso, as questões a serem resolvidas eram relativas a temas de cunho técnico, cada vez mais crescente — pelo aumento da complexidade do comércio e da financeirização. Não possuindo relação com temas de política externa ou de segurança nacional. (Milward 2000)

Isto seria um indicativo de que a aproximação em qualquer área ocorreria somente com a permissão política. A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço não surgiu ocasionalmente num processo rumo à supranacionalidade. Foi um movimento pensado para alcançar os respectivos interesses nacionais — e para isso era necessário abrir mão de algumas formas funcionais de regulação. A própria busca pela integração pode ser vista como uma forma do Estado de formalizar, regular e diminuir as consequências da interdependência.

Portanto, o interesse nacional — este desenvolvido em um processo interno no Estado — está na base de cálculo dos governos em negociação dentro dessas organizações comunitárias (Padula e Barbosa 2007). Conforme explica Milward (2000, p.15):

“ [...] Integration was not the supersession of the nation-state by another form of Governance as the nation-state became incapable, but was the creation of the European nation-states themselves for their own purposes, an act of national will.”

1.3 Moravcsik e o Intergovernamentalismo Liberal

Em 1986 ocorreu a assinatura do *Single European Act* (SEA) em Bruxelas, materializando enfim a Comunidade Europeia (CE) e o seu novo escopo de cooperação política. Ao entrar em vigor em 1987, o SEA aumentou as capacidades e poderes da organização por meio do Parlamento Europeu. (European Parliament 2024) Dentro deste contexto histórico, Moravcsik desenvolveu uma lente de análise chamada *Liberal Intergovernmentalism* (LI), em contraposição ao imaginário neofuncionalista que, após décadas em baixa, voltou a permear os debates acadêmicos do período.

A integração se mostra para ele como uma resposta política clara dos Estados modernos à crescente interdependência econômica. Neofuncionalistas teriam focado demais em imaginar caminhos da Comunidade Europeia quanto um organismo supranacional, e esse teria sido o erro deles: a não abordagem de questões de política interna e de Economia Política Internacional prejudicou a percepção de simpatizantes da corrente teórica na identificação de possíveis variações dentro da união. (Moravcsik 1993)

A Comunidade Europeia poderia ser vista, segundo Moravcsik (1993) como um regime intergovernamental projetado para gerenciar a interdependência econômica através de coordenação política entre as partes. Os comportamentos, decisões e ações dos Estados, por sua vez, refletiriam a restrição sofrida pelos governos tanto internamente, com as respectivas configurações domésticas, quanto fora, nas relações internacionais.

Para Moravcsik, o LI não constitui propriamente uma nova corrente teórica (Moravcsik 1995), porém, dado a sua suposição dos Estados como atores principais no processo de negociação e cooperação, considera-se aqui uma ramificação da corrente intergovernamentalista, ainda que sua forma tripartite (apresentada a seguir) possua apoio teórico de outras correntes de pensamento. O LI é estruturada a partir das abordagens intergovernamentalistas e da teoria da formação de preferências nacionais, que bebe de conceitos da teoria liberal da interdependência internacional (Moravcsik 1993). Cada uma destas perspectivas irá embasar um elemento do LI: barganha entre Estados e delegação institucional e a formação de preferências para a política externa econômica, respectivamente (Moravcsik 1995).

O intergovernamentalismo está presente na suposição de racionalidade do Estado. Essa racionalidade que o guia no meio internacional para alcançar seus interesses e objetivos. Porém, conforme visto em Hoffmann, a racionalidade no intergovernamentalismo não é algo dado, ao contrário do realismo, onde o interesse nacional surge como algo sólido. Moravcsik afirma que os Estados atuam no meio internacional a partir de objetivos construídos domesticamente. Uma vez que estes atores são guiados por suas preferências, a Comunidade Europeia seria como um produto de uma negociação (Moravcsik 1993).

O conceito de formação de preferências nacionais entra na composição da lente do LI ao focar na relação entre o Estado e a sociedade. A formação de preferências do Estado, ou o seu interesse nacional, não são somente orientados pela preocupação com pautas políticas ou abstratas — como segurança ou identidade — mas também por situações específicas, como questões comerciais e humanitárias. E isso se dá por sua preferência ser diretamente e indiretamente influenciada pelo seu meio doméstico. (Moravcsik 2009)

O executivo e os grupos sociais são os que compõem esse ambiente doméstico. O primeiro é definido como governo, dirigido pelo executivo. O segundo é composto pelos diversos grupos existentes internamente que podem assumir uma atividade política direta ou não, como partidos, coalisões políticas, servidores, grupos de interesse, o cidadão comum, entre outros. A dinâmica entre esses dois atores resume-se a barganhas constantes para alcançar um determinado resultado. Neste cabo de guerra, o governo é restringido pelas diversas demandas dos grupos sociais, quanto maior a pressão por estes, menor é a capacidade de livre ação do primeiro. Essa disputa se dá pela relação entre o poder político com o bem-estar e satisfação desses grupos¹⁰. (Moravcsik 1994)

O governo, que possui o poder reconhecido pela sociedade em função do processo político interno, como por meio de eleições, buscará manter sua posição ao agregar e sanar os problemas e reivindicações. Ao preencher as necessidades desses grupos, os governos garantem maior apoio político, que é refletido no ambiente interno com o apoio

¹⁰ “This is not to say that all foreign policy proposals begin with direct pressure from pluralist groups, only that state leaders must construct governing coalitions out of influential groups with specific interests.” Moravcsik, 1993. pp.484

de coalisões contra a oposição, apoio popular positivo e por meio de votos em período eleitoral. (Moravcsik 1993)

Com o seu interesse nacional moldado, o Estado se volta para a arena internacional, onde iniciará um novo processo de barganha, dessa vez com as suas contrapartes. Os Estados, sendo atores racionais, realizam escolhas que permitam o alcance ou maximização de seu objetivo para uma determinada circunstância (Moravcsik 2019). A negociação nesse campo, contudo, conta com diversas variáveis que influenciam na capacidade de barganha de cada ator. O seu poder de barganha, como nomeia Moravcsik, é constituído por fatores como: o quanto determinado país precisa de determinado acordo, a quantidade de informações sensíveis ao tema que possui em mãos, e a existência de alternativas.

Um exemplo dado pelo autor sobre o poder de barganha em uma negociação é a de que um país que for maior, mais próspero e mais autônomo seria aquele com maior poder de barganha se comparado aos demais (menores e menos autossuficientes). Desse modo, traria para si maior capacidade de fazer exigências e estipular delimitações em um acordo com as demais partes que teriam maiores benefícios comparativos.

Este ator que possui seus objetivos ou preferências mais próximas do *status quo* é o que irá balizar as negociações, já que sem ele dificilmente haveria a materialização de um acordo. Dado a sua maior capacidade de barganha diante dos demais na negociação, entende-se que o acordo será firmado mais próximo de seus interesses e condições, firmando o acordo no que Moravcsik define por “mínimo denominador comum”¹¹ (1991).

Essa disputa durante o período de barganha está atrelada a preocupação da distribuição de benefícios. Ainda que cada Estado se beneficie do acordo, conforme visto, uns se beneficiam mais do que os outros. Aqueles Estados que são menos favorecidos, por sua vez, podem acabar se opondo, já que a participação de um Estado depende da formação interna de seus objetivos, e sua decisão refletirá o debate doméstico onde o governo e grupos sociais se disponibilizam ou não para realizar concessões, podendo levar a limitação ou desistência do acordo. (Moravcsik 1993)

Aqueles que mais se beneficiariam, por sua vez, podem optar por realizar mais concessões ao país balizador, visando garantir seus objetivos que consideram essenciais

¹¹ *Lowest common denominator.*

para a manutenção e estabilidade de seu ambiente doméstico. Quando um entendimento não é alcançado, se diz que os respectivos interesses nacionais são incompatíveis. (Moravcsik 2009)

Uma alternativa para conseguir tornar a proposta mais atrativa é a formação de uma coalisão, sob a intenção de excluir demais atores ou reforçar-se frente à outra. A entrada de Estados grandes, por sua vez, agrega “peso” para essas coalisões, criando receio aos não aderentes do aumento de externalidades negativas. (Moravcsik 1993)

“The only tool that can impel a state to accept an outcome on a major issue that it does not prefer to the status quo is the threat of exclusion. Once an international institution has been created, exclusion can be expensive both because the nonmember forfeits input into further decision making and because it forgoes whatever benefits result.” Moravcsik 1991. p.15

Além do uso da exclusão para ameaçar contrapartes, as instituições internacionais surgem como forma de colaborar com o processo de negociação ao reduzir os custos de transação, auxiliando na implementação de acordos ou resolução e superação de impasses. Isso é possível com o aumento do fluxo de informações entre Estados participantes, o que diminui as incertezas e a probabilidade destes de saírem do acordo. As normas e padrões comuns constituídas entre as partes favorecem uma maior previsibilidade e, ao longo do processo, viabilizam um maior alinhamento em políticas conjuntas. (Moravcsik 2009)

Ainda, Moravcsik também utiliza o conceito de *international policy externalities*, que são criadas como consequência do fluxo de bens, serviços e outros fatores externos, como poluentes. Logo, ocorre quando uma medida tomada por um governo gera um custo ou benefício para outros. Nessa circunstância, há um incentivo para que os envolvidos cooperem. Note que buscam essa cooperação em função a externalidade que afeta, ou poderá afetar futuramente, o seu meio doméstico (principalmente se for uma externalidade negativa). (Moravcsik 1993)

Assim, em situações em que os custos de transação fossem significantes, as instituições internacionais surgiriam como provedoras de um ambiente contratual mais amistoso e eficiente para o processo de barganha. (Moravcsik 1993) Em um ambiente de menor desconfiança, os governos participantes também passam a produzir expectativas sobre as vantagens a serem angariadas com a cooperação. (Moravcsik 2019)

Importante notar que em nenhum momento as instituições internacionais — no caso de análise do autor, a Comunidade Europeia — são observadas como partes proativas do processo de barganha, mas sim provedora de um ambiente institucionalizado onde os atores principais, os Estados, podem negociar. Isso se dá porque, por definição, instituições do tipo são meios passivos, apenas auxiliares na busca de acordos ao diminuir impasses e determinar regras para a tomada de decisão. (Moravcsik 1993)

Essa união de atores que interagem em busca de seus objetivos individuais que culmina na constituição de uma instituição intergovernamental demonstra que os interesses dos Estados não são em nenhum momento superados por uma supranacionalidade. Pelo contrário, a cooperação e criação da instituição é um resultado de uma decisão coletiva e estratégica entre esses Estados por meio de uma negociação intergovernamental. (Moravcsik 2019).

Com a compreensão pelos Estados dos benefícios e facilidades proporcionadas dentro dessas instituições, pode chegar o momento em que estes atores poderão considerar uma vantagem em delegar parte de sua soberania a uma instituição ou grupo de membros. Isso é o que Moravcsik denomina *pooling* ou *delegate sovereignty*.

Portanto, dentro do LI, as instituições “supranacionais” não são consideradas como o oposto do Estado nacional ou sua superação. Elas só ocorrem pela permissão dos Estados nacionais por meio da delegação ou *pooling*, que ao contrário de correntes anteriores, não se opõem à instituição (1995). Na verdade, elas fortalecem os Estados membros em uma certa medida. Além do ambiente propício para a cooperação e negociação, o aumento da credibilidade do Estado e o fortalecimento do governo em seu meio doméstico.

Há dentro do pensamento racional do Estado a visão de que, para dadas circunstâncias, ceder parte de sua soberania seja uma moeda de troca válida pelos ganhos que se pode obter. Ao lembrar que a ação internacional do ator é uma expressão de sua decisão doméstica, um acordo fechado em instituição intergovernamental que delimite tarifas, por exemplo, poderá lhe impor ganhos em outra situação relacionada — lhe permitiria acesso a um outro mercado quando este busca escoar sua produção em maior proporção, por exemplo. Essa “interferência” sobre a autoridade de um país ao lhe impor as taxas que deve aderir só foi realizado mediante o consentimento do mesmo.

A atuação de um governo em instituição intergovernamental também lhe confere uma vantagem no meio doméstico. O fato de o executivo ser em muitos casos o representante de um país do meio internacional lhe confere a vantagem de estar sob comando da agenda internacional de seu país e possuir em primeira mão as informações em muitos casos necessárias para a tomada de decisão — informações essas que, se manipuladas, podem ser omitidas da oposição a fim de alcançar um desfecho que melhor o agrade durante a fase de barganha interna. O executivo também é responsável pela confecção e assinatura de acordos de cooperação, o que lhe dá maior controle sobre as especificidades do mesmo e, em última instância, possuindo o veredito final sobre eventuais concessões ou vetos. Moravcsik (1994) vê, portanto, que os governos também possuem um incentivo direcionado a eles, aumentando seus interesses pela cooperação internacional ao passo que fortaleça sua posição em casa.

O LI, portanto, surgiu como uma nova abordagem dentro do intergovernamentalismo, bebendo da ideia hoffmanniana de Estado como ator principal do processo de cooperação em função de suas necessidades e preferências políticas e de subsistência. Ao mesmo tempo, assim como Milward, entende que o processo de liberalização econômica europeia colaborou para a manutenção dos Estados nacionais, na medida em que facilitava a sua busca por determinados recursos e ganhos com o objetivo de apaziguar as demandas em seus respectivos ambientes domésticos. Moravcsik aprimora a análise, dentro da perspectiva estatal, sobre a barganha, que se dá em dois palcos diferentes: o interno e o externo. A primeira fase, interna, é a negociação que se dá entre o governo e os demais grupos sociais, e o resultado dessa fase que irá gerar o interesse nacional — vista no passado como algo mais abstrato — que orientará os objetivos do Estado.

No segundo palco, o da negociação intergovernamental, o Estado munido de seus interesses formados irá barganhar de maneira a conseguir garantir ao menos parte satisfatória dos ganhos distributivos de determinado acordo. É necessário ter em mente que essa fase de barganha se dá com outros Estados com interesses igualmente moldados pela política interna, mas com uma diversidade de interesses considerável, ou seja, o objetivo e propostas podem não coincidir ou serem exatamente o que os outros esperam.

A fim de facilitar o processo de negociação, os Estados podem se utilizar de uma instituição intergovernamental para criar um ambiente mais estável, com grande fluxo de informações, menor desconfiança e possibilidade de aprofundamento de debates. Essas

instituições, por sua vez, não possuem autonomia própria, e cumprem sua função pelo consenso dos Estados participantes que, por decisão política, decidem se submeter aos seus regulamentos e ser influenciado por determinadas externalidades previamente negociadas.

O que sustenta uma instituição intergovernamental, portanto, não é o desejo dos governos em alcançar algo além do Estado-Nação ou o pensamento cosmopolita de paz e prosperidade, mas a busca dos governos em alcançar os seus objetivos necessários para a sua sobrevivência e a do Estado, provendo o necessário para o *welfare* interno e apaziguando o meio doméstico, angariando apoio e perpetuando seus interesses políticos. Todos os participantes de uma cooperação internacional veem pelas suas perspectivas e seus interesses, podendo inclusive vetar ou atrapalhar negociações quando assim lhe for conveniente. Como Moravcsik (1994) especificou, a instituição intergovernamental fortalece o Estado. E sua dinâmica é baseada no intergovernamentalismo, mínimo denominador comum e algumas concessões de soberania (via delegação ou *pooling*).

2 ASEAN: em busca de uma estabilidade regional guiada.

Conforme Weatherbee (2019) descreve na introdução de seu livro, há uma certa anomalia dentro da formação da ASEAN, ao passo que uma série de países com etnias, culturas, religiões e formatos políticos distintos vieram a se formar de maneira aparentemente coesa.

Muitos atribuem esse sucesso à cooperação econômica entre os países, que teria permitido — dentro da ideia neofuncionalista — um estreitamento de laços a partir do escopo comercial e financeiro. Em razão disso, por vezes a ASEAN é descrita meramente como um bloco econômico.

Na verdade, apesar dessas interpretações sobre o aspecto econômico do bloco, os Estados membros buscaram desde o seu princípio o controle e a estabilidade regional. A organização, portanto, é uma ferramenta para alcançar este objetivo. Contudo, a preocupação desses países em manterem as suas respectivas soberanias e a capacidade para gerenciar adversidades externas influenciaram a formação da estrutura institucional da ASEAN, gerando impasses em sua dinâmica e reverberações complicadas em casos que viriam a acontecer, como o do Mar do Sul da China.

O presente capítulo, é dividido em duas partes. A primeira buscará contextualizar brevemente a situação histórica em que a ASEAN surgiu e como a sua estrutura institucional foi desenvolvida. Desse modo, reforçando a ideia de que a criação da OI partiu de uma ação estatal e com fins estatais. A segunda parte irá trabalhar alguns pormenores institucionais concebidos a partir dessa dinâmica histórica e diplomática entre membros, em sua busca constante pela autonomia e consenso, que constitui o que hoje é conhecido por *Asean Way*.

2.1 A “teoria do dominó” e a preocupação com as integridades domésticas

No período do pós Segunda Guerra e início da Guerra Fria, o Sudeste da Ásia encontrava-se em turbulência: colônias buscavam independência de seus colonizadores por meio do conflito armado, como no caso da Indonésia e Indochina no final dos anos 1940 e início dos 1950, ou por meio de acordos políticos — que ainda assim gerava comoção interna — como na Malaia ao longo dos anos 1950. (Turnbull 1999) Do mesmo modo, ocorriam disputas por porções territoriais ao longo do Sudeste da Ásia, como a região de Sabah, disputado entre Malásia e Filipinas (Weatherbee 2019); ou o esforço da

Tailândia para não reaver porções territoriais angariadas na Indochina durante ocupação japonesa (Mahbubani e Sng 2017).

Figura 1- Mapa do Sudeste da Ásia da década de 1940.



Fonte: Huff (2020).

Simultaneamente, uma nova frente da Guerra Fria se formava na Ásia com o sucesso da revolução chinesa em 1949 e a Guerra da Coreia em 1950. Esses eventos levaram ao desenvolvimento do conceito chamado “Teoria do Dominó”, que apesar de divergências sobre sua origem, foi cristalizada na analogia feita pelo então presidente estadunidense Eisenhower. A ideia geral era a de que, com a revolução comunista vitoriosa na China, um efeito em cascata se daria pela região asiática, começando pela Indochina (Vietnã, Laos e Camboja) e seguindo pela Tailândia, Burma e Maláia¹².

¹² Malásia adquiriu seu nome atual em 1963 com a adesão de Singapura (que sairia posteriormente) e de parte da ilha de Borneo. (Government of Malaysia 2016)

Enquanto o início dos movimentos nacionalistas e revolucionários na Indochina e na Coreia faziam os países ocidentais reavaliarem suas estratégias e ações localmente, países regionais passaram a estar mais alertas a qualquer sinal de disrupção em suas ordens internas. (Mahbubani e Sng 2017)

Conforme mencionado, o processo de independência se deu em alguns locais por meio de acordos com os colonizadores ocidentais, realizando a transferência de autoridade por meio de procedimentos políticos e estabelecimento de agendas. Assim, o controle de elites políticas e aristocráticas locais — boa parte destas ocidentalizadas — se perpetuaram ao longo do processo de independência, mantendo a estrutura social vigente¹³. Evidentemente, esses grupos não desejavam perder suas posições políticas e sociais, ao passo que o combate aos grupos comunistas se tornou um dos atos desses novos Estados durante o período. (Turnbull 1999).

Este fato é importante para elucidar que a adesão de certos países ao combate contra o comunismo não era arbitrária e nem se resumia a assimilação da alegoria propagandista do “bem contra o mal” muito divulgada pelo ocidente. Conforme enumera Jones (2012) diversos grupos revolucionários realizavam mobilização contra governos vigentes na Malaia (e, posteriormente, Malásia e Singapura), Filipinas e Tailândia. A iminência da destituição de governantes e a ascensão de novos dirigentes era um temor real para estes governos e elites do sudeste asiático. Jones aponta como a constituição de uma organização regional era visto como benéfica por essas camadas ao facilitar a troca de informações visando a repressão de movimentos de oposição.

Weatherbee (2019) narra as tentativas para a criação de uma organização regional no Sudeste da Ásia que se chocaram com interesses e preferências dos Estados locais. A primeira sendo a *Southeast Asia Treaty Organisation* (SEATO), de coordenação exterior pelos EUA. Não logrou pelo exato motivo, ainda que contasse com apoio de Filipinas e Tailândia (aliados dos EUA no período). Essa seria a única tentativa direta de um país estrangeiro de realizar a coordenação regional, sobretudo voltado em uma frente militar contra o comunismo.

A compreensão de que uma organização com apoio direto exterior não seria a forma ideal de alcançar estabilidade dentro do Sudeste da Ásia foi sendo maturada. Os

¹³ Essas estruturas sociais podiam ser inclusive pré-coloniais, uma vez que os colonizadores por vezes se aproveitavam destas ao invés de desmantelá-las, exercendo o controle através delas. (Turnbull 1999)

líderes regionais que se opunham às revoluções que ocorriam na Indochina buscaram se coordenar por meio de iniciativas endógenas para firmar a sua prerrogativa. (Turnbull 1999) A partir desse entendimento, seriam desenvolvidas novas tentativas: *Southeast Asian Friendship and Economic Treaty* (SEAFET), *Association of Southeast Asia* (ASA) e Maphilindo (acrônimo para Malásia, Filipinas e Indonésia).

A SEAFET se deu a partir da iniciativa Malaia que, conforme sustentam Weatherbee (2019) e Tarling (2011), buscava maior independência em securitização e não via sua aliança de defesa com o Reino Unido e parceiros da *Commonwealth* Britânica como uma estratégia sustentável. O chefe de Estado Malaio, Tunku Abdul Raham, iniciou uma articulação em 1957 para a criação do primeiro grupo regional autêntico, na expectativa de que a melhora na qualidade de vida nos países locais pudesse frear insurgências comunistas locais. (Weatherbee 2019)

“[...] Tunku Abdul Raham mooted the idea of regional co-operation to combat communist subversion, and talks with President Garcia of the Philippines in Manila in January 1959 agreed to a proposed Southeast Asian Friendship and Economic Treaty” Turnbull, 1999. p. 286

A Malaia no período também se preocupava com a Indonésia. Para Tunku Abdul, além da relação amistosa de Sukarno com grupos comunistas, que o apoiavam domesticamente, também havia a própria ascensão deste país na geopolítica regional como fator de atenção, já que este era “consciente de sua grandeza” e poderia buscar sua posição como potência regional. (Tarling 2011) Assim, ao trazer o país vizinho para a iniciativa, os demais países poderiam se beneficiar de um canal mais balanceado de negociações.

Porém uma das dificuldades da SEAFET foi provar seu caráter de autenticidade ao passo que os principais países articuladores — Malaia, Filipinas e Tailândia — tinham relações de proximidade econômica e de segurança com o Ocidente. Em função disso, para a Indonésia, a SEAFET se assemelhava a uma SEATO disfarçada sob o aspecto de uma autodeterminação regional. Ainda, o país já possuía uma posição de destaque ao ser um dos coordenadores da Conferência de Bandung, que alcançava países asiáticos e africanos. Não lhe parecia prático abandonar sua posição de representante regional para se tornar apenas um entre outros em uma mesa de representantes. (Tarling 2011)

A objeção da Indonésia e a preterição do convite por outros países locais, como Laos e Burma, fez com que Malásia, Filipinas e Tailândia voltassem para a prancheta.

Não havia como tirar as suspeitas de um alinhamento com o Ocidente, e a falta de profundidade nas especificidades do tratado sobre objetivos, funcionamentos e benefícios não a tornavam atraente para os demais.

“ [...] There was no political cement to unify the proposed members, and the promise of future economic cement was too weak [...] One of the lessons of the SEAFET diplomacy was that it would have been more attractive if the central idea of economic cooperation had been fleshed out with structural agencies.” Weatherbee, 2019. P. 19

A Malaia então propôs algo que se baseasse em um conjunto de projetos que pudessem ser realizados por meio de cooperação multilateral a partir de ações coordenadas entre representantes de Estado e secretariados criados especificamente para tais objetivos. Assim, Nasceu em 1961 a Associação do Sudeste da Ásia (ASA). (Tarling 2011) A organização tinha como missão o progresso econômico e social na região, enquanto buscava apoio em preceitos do não-alinhamento. As suspeitas de ligação da ASA com o Ocidente, contudo, ainda era um fator presente em razão de seus fundadores — Malaia, Filipinas e Tailândia. (Pollard 1970)

A associação, porém, entraria em hibernação com o conflito entre Indonésia, Filipinas e Malaia pela região de Borneo. A Malaia estava pronta para fundar a Federação da Malásia incluindo Sabah, na Ilha de Borneo, ao seu território. Indonésia e Filipinas se opunham à criação da nova Federação. O primeiro, do ponto de vista estratégico, não via com bons olhos o nascimento de um novo grande país na região. A Indonésia preferia o nascimento de um novo Estado a ver alterações nas balanças de poder regionais. (Weatherbee, 2019) As Filipinas, por sua vez, diziam que era a perpetuação do colonialismo por outros meios — dado que Manila reivindicava regiões ocupadas anteriormente pelos britânicos, e a Malaia era membro da *Commonwealth* — afirmando ter direito sobre as regiões de Sabah em razão de seu direito histórico antes da ocupação britânica (Pollard 1970).

O embate levou os três países, por meio da iniciativa Filipina, a formar a Maphilindo em 1963, grupo formado para buscar um acordo sobre a formação da Malásia e posterior cooperação. Como amálgama, buscaram exaltar a etnia Malaia, comum aos membros. A proclamação da Federação da Malásia, porém, ocorreu de maneira unilateral em 1963, sem um acordo prévio entre os três países (Weatherbee 2019). Assim, a Malásia surgiu unindo as regiões da Malaia, Singapura, Sarawak e Sabah (Government of

Malaysia 2016). Singapura deixaria a Federação dois anos depois em razão de diferenças políticas e econômicas entre partidos políticos Singapurianos e Malásios (Seng 2019).

A Indonésia não só instauraria um período de corte de diálogo e início de beligerância contra a Malásia, denominado *Konfrontasi*¹⁴, como também sairia da ONU em 1965 em razão da entrada do novo país rival à vaga não permanente no Conselho de Segurança da ONU. (Weatherbee 2019). Esses fatos selaram quaisquer outras possibilidades de sucesso tanto para a Maphilindo quanto a ASA.

Ambas as iniciativas não avançariam, tanto pelas acusações de serem o braço regional dos EUA pela Indonésia de Sukarno (que na época liderava um movimento nacionalista com proposta mais independente, anticolonial e anti-imperialista), quanto pela falta de uma estrutura institucional dessas organizações. Elas se baseavam apenas em ideias e propostas delimitadas pelos documentos dos acordos, mas sem qualquer tipo de coordenação e aprofundamento institucional. A Maphilindo em específico, fracassou por desentendimentos políticos e estratégicos entre a Malásia, Filipinas e Indonésia pelas porções territoriais em Borneo¹⁵ (Weatherbee 2019).

A SEAFET e ASA, porém, trouxeram bons avanços conceituais, como a premissa inicial à cooperação econômica, ao invés de uma abordagem explicitamente beligerante, como lição tomada pela experiência com a SEATO. Por meio da coordenação da Malásia, houve um esforço para a constituição de organizações focadas na promoção de desenvolvimento econômico e bem-estar social. Nessa perspectiva, era esperado que a melhora na situação socioeconômica conteria o agravamento de insurgências domésticas (Turnbull 1999).

Não houve concessões realizadas pelos países envolvidos na disputa de Sabah até o início da década de 1960, quando Malaia e Filipinas concordaram em realizar um plebiscito pela região, que deu veredito favorável à Malásia pela porção territorial. No mesmo período ocorria a ascensão de Suharto na Indonésia, que buscou reaver a participação do país no cenário internacional no âmbito diplomático e econômico ao encerrar a *Konfrontasi*. Enquanto isso, no âmbito interno, iniciou um período de

¹⁴ A *Konfrontasi* foi um movimento realizado por Sukarno para se opor à criação da Malásia, a qual via como ameaça às ambições da Indonésia na região, sobretudo por considerar que o novo país era fortemente influenciado pelo Reino Unido. (Marciel 2023)

¹⁵ Para mais detalhes, ver o memorando de Clifford L. Alexander de 25 de setembro de 1963 para o assistente especial do presidente dos EUA para assuntos de segurança nacional.

perseguição e massacre contra opositores em 1965, tendo como alvo principal membros e simpatizantes do Partido Comunista da Indonésia. É estimado que o genocídio, que durou até 1966, ceifou a vida de 500 mil pessoas (McGregor 2009), apesar desses números serem imprecisos pela dificuldade de juntar todas as confirmações, podendo ter sido um número bem maior de vítimas¹⁶. Além disso, presos políticos alcançaram um número entre 600 mil e 750 mil pessoas, com variação de penas que duraram entre um a trinta anos de prisão (McGregor 2009).

O literal apagamento do Partido Comunista da Indonésia e de seus simpatizantes fez com que países ocidentais com interesses na região, sobretudo os EUA, ficassem menos temerosos com a situação na Indochina, uma vez que não havia mais a possibilidade da Indonésia se voltar contra Washington. Como aborda Bevins (2020 p.172) em detalhes, os EUA, que teve participação ativa para esse desfecho, já não mais se importava tanto com a derrota na Indochina, uma vez que o “dominó principal” já havia sido assegurado.

Portanto, nota-se que iniciativas de integração eram bloqueadas pelos interesses particulares de cada Estado, seja por razões estratégicas, como as localidades da ilha de Borneo, seja por convicções políticas e ideológicas, como a de Sukarno contra o imperialismo promovido pelo Ocidente ou de interesses internos ligados as elites. Nem mesmo a Maphilindo, que buscava unir países membros a partir de uma etnia em comum, a Malaia, fora capaz de realizar esse amálgama que faria com que os países seguissem uma agenda conjunta. (Weatherbee 2019)

Apenas com a mudança política na Indonésia e o assentamento de disputas geopolíticas maiores na região foi possível elaborar novas tentativas a partir das lições passadas (Weatherbee 2019). Agora com os principais embates geopolíticos atenuados, Malásia, Indonésia, Singapura, Filipinas e Tailândia pareciam possuir um objetivo em comum: conter insurgências que pudessem ameaçar a ordem social vigente em seus países; conforme ilustra uma série de atores sobre o tema, alguns presentes nesse trabalho: Turnbull (1999), Lee (2012), Weatherbee (2019) e Mahbubani e Sng (2017). Estes últimos definindo como a oposição à suposta ameaça comunista — que parecia descer pela

¹⁶ Apesar da estimativa de 500 mil mortos ser a mais aceita, há obras e reportagens que lembram da possibilidade de um número bem maior de vítimas. Bevins (2020) afirma que pelo menos um milhão de indonésios foram mortos pelas ações de Suharto, apoiado pelos EUA. Uma possível prova desse fato é o relatório mandado pelo embaixador Marshall Green à Washington afirmando “o estimado é que várias centenas de milhares de membros do PKI foram mortos” (Bevins 2020, p.151).

Indochina — como a “cola” necessária para a ASEAN em seu momento de fundação. O que faz sentido julgando as circunstâncias da elite política dos países, conforme mencionado anteriormente.

Porém, as diferentes perspectivas, objetivos e falta de flexibilidade entre as partes era um problema que afetava o tempo de vida das organizações criadas, e concessões eram difíceis de serem alcançadas. Isso também se refletia nas ações de cada Estado em seu âmbito social interno e ações estratégicas externas. Os governos não queriam se sentir limitados, mas ao mesmo tempo o comprometimento a uma organização internacional duradoura parecia levar, inevitavelmente, à definição de algumas responsabilidades e deveres — ou seja, concessões em prol da organização.

Uma alternativa, contudo, parecia ter sido encontrada no mesmo período, em 1955, na conferência de Bandung. O encontro lançou os princípios para o movimento de não-alinhamento, mas também para a estruturação da ASEAN, quase vinte anos depois. Talvez entre as características mais importantes estava a ideia de não intervenção.

2.2 A conferência de Bandung e o legado do não-alinhamento

A Conferência de Bandung foi uma reunião entre representantes de 29 países asiáticos e africanos que ocorreu em abril de 1955, em Bandung, na Indonésia. A conferência foi organizada a partir do grupo de Colombo (*Colombo Powers Group*) — formado por Índia, Indonésia, Ceilão, Burma e Paquistão — que se reuniram um ano antes para discutir possíveis formas de intervenções no acordo de Genebra sobre a Primeira Guerra da Indochina. (Yates 2019)

A conferência possuía como objetivo reunir países em desenvolvimento e recém independentes para a demonstração do surgimento de novos atores com interesses políticos, econômicos e sociais próprios, ou seja, objetivos que ultrapassavam a visão bipolar da Guerra Fria. (Weatherbee 2019) A ideia de não-alinhamento, não no sentido da neutralidade, mas de independência e ações autônomas, foi bem recebida entre países recém formados — que saíam do seu estado de colonizados em um tabuleiro geopolítico dividido (Turnbull 1999). Conforme elenca Weatherbee (2019, p.15)

“[...] The Bandung Conference was designed to showcase the emergence and importance of the new, postcolonial non-Western states of the world with

political, economic and social interests independent of the Cold War antagonism of the great powers.”

A conferência contou com um largo debate sobre as diferentes percepções de ameaças tidas pelos países presentes, que se mesclavam dentro do espectro político. Para alguns, como os próprios do sudeste asiático, Tailândia e Filipinas, consideravam o comunismo, enquanto países como Índia e Indonésia observavam as tentativas de intervenções pelas potências ocidentais na Ásia como nocivas ao desenvolvimento regional. (Yates 2019) Alianças militares também foram alvo de debate, principalmente em função do alinhamento de alguns países participantes e acordos estratégicos. A SEATO foi amplamente questionada pela Indonésia. Enquanto Filipinas afirmava que a decisão para alinhamento ou não também poderia ser com propósitos estratégicos próprios.

Apesar do caráter anti-imperialista da conferência, se consolidou a compreensão de que os países eram livres para se associarem às iniciativas que preferissem, contanto que não significasse promover interesses de potências externas e nem ameaçar a integridade dos demais. (Yates 2019) Este fator agregaria, portanto, as demandas de ambos os lados do espectro político, ao passo que um teria a palavra de que não haveria insurgências sendo inflamadas em seu território, enquanto o outro esperaria não ser surpreendido pela presença inusitada de um ator externo por meios bélicos.

Este consenso de cooperação e coexistência — respeitando as capacidades autônomas e políticas diversas um do outro e, quando conveniente, colaborando entre si — foi o produto, que ficou conhecido como os dez princípios de Bandung para coexistência pacífica. Weatherbee (2019) afirma que, dentro da consolidação da política de segurança da ASEAN, o princípio de Bandung mais relevante seja o sexto: “Abster-se de participação em pactos coletivos de defesa que beneficie qualquer uma das grandes potências”¹⁷. Porém, para os propósitos desse trabalho, também vale ser ressaltado o princípio de número quatro: “não intervenção e não interferência em assuntos internos de outro país”. (Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Azerbaijan 2024)

A conferência de Bandung foi importante para maturar a percepção de alternativas ao alinhamento automático a partir do debate sobre o tema e a busca por novas opções a ela, como por meio da cooperação em coalisão no meio político e econômico, conforme

¹⁷ Tradução livre do próprio autor.

seria aprimorado no Movimento de Não Alinhamento, em 1961. Porém, como menciona Turnbull (1999), a entrada de outros países na coalisão, tanto europeus quanto africanos, alteraram o foco inicial do movimento sobre a Ásia, em detrimento sobre o sudeste asiático.

Apesar disso, a nova percepção dos benefícios de uma coordenação conjunta foi assimilada pelos países da região com os preceitos trazidos nos princípios de Bandung. Os Estados do sudeste asiáticos estavam convencidos com a possibilidade de, por meio da cooperação, alcançar os seus objetivos individuais sem a preocupação de ter suas estratégias contestadas ou alteradas, contanto que não buscassem interferir nas dos demais.

2.3 O acordo de Bangkok e o Tratado de Amizade e Cooperação

Em 1966 uma série de fatores colaboraram para o nascimento da ASEAN. A Indonésia, sob a nova direção de Suharto, buscava sair da situação de isolamento regional e internacional, reestabelecendo contato com os países vizinhos, sobretudo a Malásia, ao encerrar a *Konfrontasi*. As Filipinas também reatariam contato diplomático com o vizinho o qual disputou a região de Sabah. (Turnbull 1999).

Dentro dessa atmosfera de cumplicidade, a Tailândia incentivou novas tratativas para a consolidação de uma organização regional. A proposta inicial, de reativar a ASA não foi bem recebida pela Indonésia. Ainda que agora possuísse uma perspectiva mais amigável ao Ocidente, Jakarta valorizava a sua posição no tabuleiro regional e busca pela autonomia. A ASA ainda era vista pelo país como uma tentativa de subversão aos interesses ocidentais. (Weatherbee 2019)

O desejo pelo fortalecimento regional, porém, parecia ser bem-vindo, mesmo que significasse uma diminuição do papel de liderança indonésio sobre os demais. (Mahbubani e Sng 2017) Este ato não vinha sem percepções estratégicas: para a Indonésia, que possuía no período um caráter desenvolvimentista, o aprimoramento da região como um todo também lhe seria benéfico. As Filipinas, Malásia e Singapura, ainda que mantivessem suas relações com parceiros ocidentais, abraçavam a sua posição no tabuleiro regional e global, e buscavam uma diversidade maior de produção e comercialização. (Turnbull 1999)

Havia uma ânsia por maior autonomia entre países locais que se refletia nos debates para a criação de uma nova organização, que pode ser sintetizada na declaração

de Malik, ministro de relações Exteriores da Indonésia no período, que vislumbrava um Sudeste da Ásia capaz de: “sustentar-se com os próprios pés, forte o bastante para se defender de qualquer influência negativa de fora da região”¹⁸. (Asean Secretariat 2024)

Dentro deste cenário foi assinado em 1967 a Declaração de Bangkok, que oficializou a criação da ASEAN e explicitou a sua proposta de promover a estabilidade e paz regionais por meio da colaboração mútua para avanços no crescimento econômico, social e cultural no Sudeste da Ásia. (Asean Secretariat 1967)

Apesar do progresso na cooperação regional nos primeiros anos, a declaração não significava muita coisa além de uma carta de intenção redigida e assinada pelos signatários. Não havia nenhuma obrigação ou concessão a ser realizada pelos países membros da organização, não havia nenhuma regra vinculante. Apenas uma pequena estrutura, baseada na ASA¹⁹, foi adotada. (Weatherbee 2019)

A ASEAN passou sua primeira década de forma pouco produtiva: tensões pontuais ainda existente entre alguns países membros e a característica produtiva de cada um — concorrentes entre si no cenário comercial — dificultavam uma boa sincronia e cooperação entre objetivos. (Idem 2019). Com a virada para a década de 1970, houve o afastamento de potências ocidentais do Sudeste da Ásia, principalmente com a normalização de relações USA-China em 1971 (Weatherbee 2019) e com a queda de Saigon em 1975 (Turnbull 1999).²⁰ A maior coesão interna dos países locais, contudo, permitiu um novo esforço conjunto do grupo. (Turnbull 1999)

Avanços iniciais foram feitos com acordos para que os países membros votassem como um bloco em organizações internacionais, como nas Nações Unidas, bem como o apoio às candidaturas de países membros dentro dessas organizações. (Weatherbee 2019) Mas o que aprimorou e deu maior “corpo” para a ASEAN em si foram itens assinados no encontro de Bali em 1976: a Concórdia da ASEAN e o Tratado de Amizade e Cooperação. (ASEAN 1976)

¹⁸ Tradução livre do próprio autor.

¹⁹ Era estipulado um encontro anual entre os ministros de relações exteriores dos países membros, grupos de trabalho, um comitê permanente e um secretariado nacional em cada país membros. (Tarling 2007)

²⁰ Ainda, como abordado por Mahbubani e Sng (2017), durante certos momentos da primeira metade da Guerra Fria houve incertezas quanto o apoio de potências ocidentais. Como ao longo dos anos 1970, com a derrota no Vietnã e a crise interna nos EUA ocasionada pelas questões financeiras, que levaram a potência global a suspender temporariamente sua assertividade local. Do mesmo modo, como aponta Turnbull (1999), as tropas britânicas remanescentes estavam em número drasticamente reduzido desde as transições para independência, reduzindo-se a um pequeno contingente em Singapura.

Em síntese, ambos os documentos invocavam preceitos da Carta das Nações Unidas, Conferência de Bandung e da Declaração de Bangkok para sintetizar os ideais da organização. Assim, a autopromoção dos povos, respeito às decisões dos países, não interferência em assuntos internos, incentivo ao desenvolvimento e resoluções pacíficas de conflito eram exaltados. (*Asean Secretariat* 2024)

Anteriormente os debates e coordenação para qualquer objetivo eram feitos apenas pelos ministros de relações exteriores, devido à herança institucional da ASA. A Concórdia da ASEAN abriu espaço para o estabelecimento do *ASEAN Secretariat*, que passou a centralizar as funções da organização e coordenação entre membros, também foram estabelecidos encontros periódicos entre chefes de Estado e ministros de outras esferas, como econômica e de defesa.

O Tratado de Amizade e Cooperação (TAC) buscava alcançar um perfil vinculante, atribuindo aos signatários o dever de manter a integridade com o respeito à soberania, não interferência, cooperação e o compromisso de não uso da força e resolução pacífica. Junto da ideia de um caráter vinculante, algo novo para a organização no período foi o rascunho de um Conselho Superior²¹ do Tratado para a mediação para resolução de conflitos. (Weatherbee 2019) Este, porém, não viria a ser aprofundado até o próximo século.

Ambas as tratativas estavam direcionadas para a consolidação da Zona de Paz, Liberdade e Neutralidade (ZOPFAN, na sigla em inglês), idealizada pelos membros da ASEAN em 1971 como forma de diminuir tensões regionais e proporcionar estabilidade, como forma de promover o desenvolvimento e cooperação entre os países. (Prime Minister's Office of Malaysia 2024)

Conforme visto anteriormente, muitos autores consideram que o fator determinante foi a busca de contenção ao comunismo, conforme coloca Turnbull (1999, p. 288)

“[...] For the first time in the postwar era, there were genuine grounds for the non-communist powers to bury their differences and seek regional cooperation. [...] The ASEAN countries were all anti-communist, bound together by fear of an aggressive North Vietnam and the perceived threat from communist China.”

²¹ *High Council.*

É factível que a coordenação entre grupos de elites políticas, econômicas e sociais tenham buscado por meio do Estado formas de coibir insurgências, uma vez que desejavam permanecer em posições de poder. Porém, como aqui apresentado, decisões sobre as tentativas de integração foram mais complexas do que a mera inclinação ideológica de cada país, e o interesse estatal também esteve presente nos trâmites por uma organização regional.

As razões para o sucesso ou não do processo de integração esteve ligado diretamente aos interesses estatais. A Indonésia não quis se juntar a SEAFET por não querer arriscar ter sua influência regional diminuída para no final ficar à sombra de um possível ator ocidental (que poderia, inclusive, atentar contra a sua estabilidade interna). A ASA fracassou devido as desavenças entre Malásia e Filipinas por uma porção territorial. Singapura viu a oportunidade de uma maior conexão com a região por meio da ASEAN, após sair da Federação da Malásia. A busca dos países em incluir a nova Indonésia de Suharto para fins de estabilidade. Estes são alguns exemplos da razão estatal como influenciadora em função de seus próprios interesses e objetivos.

“[...] The organization was created outside of and, in part, as a reaction to the Cold War-driven structuring of the regional security environment in which the great powers’ interests threatened the policy autonomy of the regional states. [...] In addition to the proffered common interests, each country had national political interests that were to be furthered through membership in ASEAN”.

Weatherbee (2019, pp.28-29)

Portanto, a criação da ASEAN não ocorreu inicialmente por meio da cooperação econômica, se dando a partir da percepção de uma ameaça aos países no período, podendo ser observado como uma reação focada no aspecto de segurança regional, ainda que não houvesse formalmente uma aliança ou mobilização militares. Porém, a ASEAN também surgiu preocupada com a estabilidade, o potencial de cooperação e a projeção diplomática desses países no meio internacional, o que seguiria sendo o foco ao longo da Guerra Fria.

O caso da ASEAN demonstra, dentro do campo da integração regional, como a integração econômica não será necessariamente o condutor do processo, nem que os principais arquitetos serão grupos da sociedade com fins funcionais ou comerciais, conforme defendido por teóricos neofuncionalistas (Haas 1958 e Lindberg 1963).

3 *Asean Centrality* e o desejo pelo papel de condutor regional

Essa busca do bloco em conduzir o processo de negociação e, se possível, influenciar a tomada de decisão, viria a desenvolver o conceito de *ASEAN Centrality*, definido pela posição de destaque da organização na arquitetura do Indo-Pacífico. Esse conceito é trazido na Carta da ASEAN de 2008, onde consta no 15º parágrafo do primeiro artigo: “*To maintain the centrality and proactive role of ASEAN as the primary driving force in its relations and cooperation with its external partners in a regional architecture that is open, transparent and inclusive.*”

A construção deste propósito é defensiva e busca, além da estabilidade na região, a ideia de importância dos países membros nos processos diplomáticos, como forma de reafirmação à comunidade internacional. Desse modo, reflete a busca dos membros, desde a formação do Sudeste Asiático moderno, em gerirem a região a partir de seus interesses.

3.1 Antecedentes

Embora tenha sido desenvolvido décadas depois, a ideia de *ASEAN Centrality* foi sendo concebida ao longo da Guerra Fria. Como, por exemplo, na Terceira Guerra da Indochina.

Com a vitória do Vietnã do Norte contra os EUA e a proclamação da República Socialista do Vietnã (SRV, na sigla em inglês), iniciou-se um período de conflitos armados locais entre o SRV e o Kampuchea²² de Pol Pot. Com a vitória Vietnamita e a ascensão de um governo alinhado com Hanói, forças Khmer buscaram abrigo na linha de fronteira com a Tailândia, tornando o país a frente da ASEAN no conflito. (Southgate 2019) Os ministros dos países membros da ASEAN, por sua vez, começaram a se mobilizar para evitar o escalonamento de confrontos na fronteira tailandesa, como menciona Weatherbee (2019, p.65).

“[...] The Foreign Ministers singled out “the explosive situation on the Thai-Kampuchean border”, where the conflict could expand over a greater area. They agreed that any further escalation of the fighting in Kampuchea or any incursion of any foreign forces into Thailand would directly affect the security of the ASEAN member states and would endanger the peace and security of the whole region”.

²² Atual Camboja

É possível enumerar atos diretos e indiretos realizados pelos países membros ao longo do conflito: houve coordenação diplomática durante assembleias nas Nações Unidas e em Bandung visando o não reconhecimento do novo governo colocado no Kampuchea, por exemplo. (Southgate 2019) Do mesmo modo, países do Sudeste Asiático apoiaram forças insurgentes dos Khmer Rouge ou pelo menos as toleravam em sua área de fronteira, como no caso tailandês. (Weatherbee 2019).

Ainda, diversas negociações para o cessar fogo foram realizadas através de órgãos internacionais, reuniões bilaterais entre envolvidos — como Indonésia e SRV — ou por mediação de atores locais, como Tailândia e China. (Southgate 2019) Nota-se, portanto, que desde seu início, seja pelo temor ao risco de suas coesões internas, seja pelo surgimento de um novo país militarmente mais forte²³, havia a necessidade de uma participação ativa dos países do Sudeste da Ásia para a coesão e estabilidade regional. Ações políticas e estratégicas seriam bem mais presentes na dinâmica da ASEAN até maior busca por aprofundamento de cooperação comercial e econômica, como o *ASEAN Free Trade Area* nos anos 1990.

3.2 Ganho de prestígio e a vantagem institucional

Com o final da Guerra Fria, houve a percepção pelos países da região da necessidade de se colocarem frente a comunidade internacional, de maneira a impedir que os países ocidentais ou os EUA ditassem o caminhar das pautas políticas ou econômicas locais. Para isso, era necessário que fosse assegurada a liderança sobre o teatro regional. (Yates 2019)

Desse modo, a ASEAN constituiu ao longo do final do século XX e início do XXI alguns mecanismos focados no debate amistoso e alcance de consenso entre os atores de toda a Ásia, América do Norte, Europa e da Oceania. Para isso, era necessário conquistar a legitimidade, que se consolidou a partir de um leque de fatores específicos.

A partir das ações na guerra do Camboja, o grupo logrou em demonstrar a capacidade de condução de diálogos em nível amistoso e pragmático, ao mesmo tempo em que países membros demonstraram destreza diplomática ao se coordenarem em órgãos e mecanismos internacionais para o não reconhecimento do governo fantoche

²³ Weatherbee (2019) conta sobre a percepção dos países membros da ASEAN sobre a capacidade militar da PAVN vietnamita, sendo maior do que a da própria Indonésia, país mais poderoso entre os cinco iniciais no período.

vietnamita no Kampuchea. Tais ações colaboraram para o ganho de prestígio da organização frente a outros atores internacionais. (Acharya 2021)

Um outro fator foi a gradual solidificação da ASEAN, com os marcos institucionais que a melhor materializaram, conforme visto anteriormente, e a chegada de novos países para o grupo — sobretudo aqueles que em outro momento rechaçavam a organização, como o Vietnã. (Acharya 2021) Essa imagem de conciliação, cooperação e unidade que foi sendo construída no pós-Guerra Fria dando à ASEAN a credibilidade que lhe favoreceria para clamar pelo posto de liderança na condução de assuntos locais. (Yates 2019)

Do mesmo modo, as potências e seus respectivos parceiros presentes na região do Ásia-Pacífico observavam na ASEAN uma opção menos enviesada e mais conciliadora (portanto menos expansionista ou segregacionista) do que iniciativas unilaterais que pudessem ser tomadas por algum país, como os Estados Unidos, por exemplo. Conforme afirma Acharya (2021, p.275):

“The Great Powers trusted ASEAN much more than they trusted each other (especially US-China, China-Japan and China-India). Hence it was hardly surprising that they would embrace the mantra of ASEAN centrality instead of attempting to create or lead regionalism on their own.”

O fato de aceitarem a condução dos debates da região a partir de mecanismos criados pela ASEAN, assim como o seu gerenciamento, também oferecia aos demais países não membros a certeza de que preceitos da organização seriam seguidos, ou seja, com caráter não intervencionista e não vinculante, os mecanismos agiriam como fóruns deliberativos para estreitamento diplomático, compartilhamento de informações e discussões sobre temas pertinentes. Portanto, sem impor risco algum sobre os respectivos projetos e estratégias políticas desses países para a região.²⁴ (Acharya 2021)

Nesse meio entrou em funcionamento em 1994 o Fórum Regional da ASEAN (ARF, na sigla em inglês), hoje abarcando cerca de vinte e sete países²⁵. O encontro anual

²⁴ Yates (2019) descreve sobre os temores iniciais, tanto dos EUA quanto da China, em acessarem novos fóruns internacionais de discussão, sob receio de serem limitados. Os EUA não queria ser restringido quanto suas políticas estratégicas globais, e a China temia cair em um acordo de segurança ou fórum que não fosse de fato multilateral, sob risco de ter reivindicações e capacidade de articulação diplomática limitadas por possíveis alinhamentos. pp. 209-211

²⁵ Além dos dez países da ASEAN, são participantes do ARF: Austrália, Canadá, China, União Europeia, Índia, Japão, Nova Zelândia, Coreia do Sul, Rússia, Estados Unidos, Bangladesh, Coreia do Norte, Mongólia, Paquistão, Sri Lanka, Papua Nova Guiné e Timor Leste.

ocorre após os encontros ministeriais da ASEAN (AMM, sigla em inglês), onde representantes dos países participantes discutem questões políticas e de segurança na região, buscando promover diplomacia preventiva, com a cooperação para resolução de questões e manutenção da paz regional²⁶. (Observer Research Foundation, 2021)

O East Asia Summit (EAS) foi estabelecido em 2005 com objetivo de expandir os diálogos entre países membros²⁷. Com suas áreas de interesse sendo delimitadas a meio ambiente, energia, educação, finanças, saúde e epidemias e gerenciamento de desastres naturais. (ASEAN Secretariat 2021) Inicialmente o grupo visava o estreitamento de laços e compreensão mútua para o desenvolvimento da região como um todo, porém, em função dos apelos dos demais membros, os países da ASEAN expandiram o seu escopo, agregando temas de segurança. (Caballero-Anthony 2014)

A ASEAN pôde demonstrar com a constituição da cúpula a sua capacidade diplomática e relevância regional ao unir chefes de Estado do grupo com as demais potências regionais e globais dentro de uma dinâmica gerenciada por ela mesma. Além disso, para a participação na cúpula, tornou-se uma condição que os países fossem signatários do Tratado de Amizade e Cooperação, tornando-o a fundação para a interação intergovernamental na região. Tal processo endossou a legitimidade da ASEAN, já que que até mesmo Estados Unidos e Rússia tornaram-se signatários. (Caballero-Anthony 2014).

Contudo, ao passo que a ASEAN conquistou o posto de gerência e organização do teatro político e diplomático regional através de mecanismos intergovernamentais, também seria testada quanto a sua capacidade para manter-se nesta centralidade. Conforme Caballero-Anthony (2014) e Acharya (2021) apontam em seus respectivos trabalhos, para a manutenção da *ASEAN Centrality*— isto é, tanto a existência dos mecanismos da ASEAN quanto a sua efetividade e relevância — é necessária uma coesão plena dentro da própria organização, entre os dez membros. Desta maneira alcançando a formação de um núcleo de conceitos, princípios e entendimentos comuns, para que possam exercer efetivamente a função de líderes regionais, também chamado de *ASEAN*

²⁶ ARF foi importante para endossar as iniciativas de não proliferação de armas nucleares no Sudeste da Ásia, organizada no tratado de 1995 da ASEAN (*Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*).

²⁷ Além dos dez países da ASEAN, são participantes do *East Asia Summit*: Austrália, China, Índia, Japão, Nova Zelândia, Coreia do Sul, Rússia e EUA.

Unity. Isso seria realizado com o aumento da complexidade do grupo, com base institucional e jurídica para guiar tais princípios e ações.

Em teoria, com a Carta da ASEAN de 2007, a organização estaria dando um passo em direção a essa maior complexidade por meio de valores expressos oficialmente e o início de uma normatização, o que geraria obrigações para os signatários. Caballero-Anthony (2014) aponta que os diferentes sistemas políticos, contudo, prolongam o período em que essas assimilações são realizadas internamente por cada membro, o que prejudica a efetividade da carta, que exige o consentimento dos Estados membros.

Assim, se o necessário para fortalecer sua centralidade interna e externa é endossar a coesão entre países dentro da organização a partir de entendimentos e valores comuns (executando assim o conceito de *ASEAN Unity*), é possível afirmar que ainda há um caminho pela frente até que isso se concretize. Os países da ASEAN ainda estão bem adeptos ao caráter não intervencionista e busca por interesses próprios, característico da ASEAN e do Intergovernamentalismo como um todo. Conforme Acharya (2021, p.276) sintetiza: “*To compound matters, ASEAN members remain committed to non-interference, which makes national concessions more difficult to make for the sake of regional integration.*”.

3.3 ASEAN Way e a aversão à institucionalidade

A ASEAN já possui a informalidade como característica, como aponta Ratanasevee (2014), ao observar que sua formação foi constituída para que os países da região pudessem exercer suas soberanias, sem intenções supranacionais. A lógica da organização — de seguir princípios comuns estabelecidos consensualmente — já seria suficiente para exercerem soberania e interesses ao mesmo tempo em que buscassem conjuntamente o estabelecimento de uma agenda regional. Com isso, a adoção de instituições formais (com funções centralizadoras) e obrigações vinculantes ocasionariam desconforto entre os membros.

A ASEAN possui um conceito próprio para descrever o formato dessa dinâmica entre os Estados membros: *ASEAN Way*. O elemento que mais se sobressai dentro dessa ideia é a informalidade, já que dentro do *ASEAN Way* é enfatizado a consulta e o consenso para a resolução de questões comuns aos membros, e a não intervenção em assuntos internos destes. (Cockerham 2010) É possível observar o *ASEAN Way* a partir de uma visão cultural e uma geopolítica.

Suas raízes culturais estão cristalizadas do *musyawarah* e *muafakat*. O primeiro se refere a etapa de debate e consulta, e o segundo a de consenso e decisão. Esse processo de deliberação – aplicado pela ASEAN desde sua criação – é realizado de maneira paulatina e as decisões são tomadas após uma série de debates. Caso um consenso não seja alcançado, a pauta é postergada. Esse costume, oriundo das práticas de comunidades regionais da Indonésia, possuiriam vantagens de nivelamento de poder — ao dar o mesmo poder de decisão a um grupo menor ou mais fraco — e manutenção de boas relações entre vilarejos. A consequência seria a construção de um ambiente de confiança entre as partes. (Caballero-Anthony 2005)

Já em uma perspectiva geopolítica, o *ASEAN Way* pode ser explicado pelo desejo dos países fundadores, com seus históricos de colônias e intervenções externas, de manter sua soberania e mantê-la a nível nacional, sem intenções de cedê-la à outrem, seja país, seja uma organização supranacional. (Collins 2007, p.212. apud Rattanasevee 2014, p.2) Em um mundo bipolar como na Guerra Fria, garantir as respectivas autonomias era um interesse comum entre os fundadores. Desse modo, o *ASEAN Way* se consolidou como um meio apropriado para a diplomacia e multilateralismo regionais (Rattanasevee 2014).

Portanto, dado a característica construída de resiliência regional, em virtude de suas semelhanças históricas, gerou-se a compreensão da necessidade de um senso de unidade para buscar a segurança e autodeterminação. Em um equilíbrio proporcionado pelos interesses individuais — que convenientemente abriam margem para a busca de benefício mútuo — ainda se mantinha o apego e preocupação à soberania. (Cockerham 2009)

Contudo, esse formato gera uma adversidade: a ASEAN se tornou desprovida de mecanismos institucionais fortes para seu suporte estrutural. Não há autoridade nos mecanismos internos da organização ou formas de coerção ou conformidade sobre os membros. Ao depender da boa vontade destes, torna-se improvável maximizar todo o potencial da organização em alcançar os seus objetivos. (Rattanasevee 2014)

Essa abordagem se assemelha a lente racionalista, de onde o LI se inspira para formular seus principais conceitos. Como aborda Cockerham, ao buscar a explicação para a longevidade da ASEAN, os incentivos estratégicos são o que geram a busca pela integração, que servirá, portanto, como ferramenta para os Estados que, naquele momento, possuem um interesse mútuo. (Cockerham 2009) Conforme visto, ferramentas

como organizações intergovernamentais auxiliam na coordenação de países que possuem um interesse ou preocupação em comum, uma vez que fornece informações necessárias para os tomadores de decisão, reduzindo desconfiança e custo de transações para a promoção de determinadas ações conjuntas.

A menos que vantagens claras sejam notadas, superando os custos, países participantes se mantêm relutantes em ceder parte de sua soberania. Caso existam benefícios, mas de quantidade limitada, os membros podem continuar a sua participação enquanto buscam moldar a instituição visando a preservação de sua soberania. (Cockerham 2009)

Dentro dessa ideia, os Estados prefeririam acordos mais informais, pois além de serem feitos rapidamente e sem necessidade de ratificação, poderia ser realizada a intenção de um acordo sem o peso reputacional caso o país decidisse se retirar do mesmo. A própria declaração de Bangkok de 1967 é um acordo informal, de caráter normativo e com pouca fundação institucional ou de obrigações. Não são descritas as formas para proporcionar os meios de incentivo ou estruturas de alcance dos objetivos. (Idem 2009)

Hund (2010) afirma que há uma limitação da ASEAN devido às visões nacionais que, ao afetarem a construção de um propósito regional, incapacita a organização de promover efetivamente seus objetivos e aprofundar a integração política e econômica. Em suma, segundo o autor, os regimes e instituições da ASEAN são moldadas pelo *ASEAN Way*, e isso impede o seu desenvolvimento pleno.

Essas observações abrem um debate sobre se houve uma integração verdadeira entre os países, ou se o organismo permaneceu como mero instrumento intergovernamental. É válido analisar brevemente a forma de criação de acordos e as funções de mecanismos da organização.

Baseado nos capítulos anteriores, é possível observar que a ASEAN alcança maior capacidade de articulação e proatividade em momentos turbulentos, permitindo que estreitem laços e relevem fatores. Como aborda Cockerham (2009), o período de 1970 foi marcado por intensa troca entre os países da ASEAN em temas de securitização e de cooperação econômica intra-ASEAN (também com fins estratégicos estatais). O *Preferential Trade Agreement* e o TAC seriam exemplos de frutos desse aprofundamento institucional.

O autor também coloca o final da Guerra Fria como evento colaborador para estreitamento de cooperação econômica e institucional. O ambiente com novos desafios, como a China que agora captava boa parte no investimento direto estrangeiro na Ásia, é observado como motivador para essa mobilização. A Declaração de Singapura seria a materialização dessa cooperação e aumento institucional desenvolvidos nos anos 1980 e início dos 1990.

Mas a efetividade de tais acordos e mecanismos podem ser questionáveis ao observá-los para além do momento da assinatura. Conforme apontado por Rattanasevee (2014), o formato não decisório das instituições da ASEAN e seu caráter pró-não interferência, como em acordos econômicos, acaba permitindo que estes sejam constituídos de maneira que governos decidam quais setores liberalizar, por exemplo.

É apresentado por ele que, em 40 anos de existência, apenas 30% dos acordos foram implementados. Assim, nota-se a falta de capacidade das instituições da ASEAN em exercerem coerção, conformidade e desenvolvimento centralizado de políticas que busquem suprir a ambição da organização dentro da visão regional, e não nacionais. (Rattanasevee 2014)

Em tópicos como securitização e resolução de conflitos, a organização também lida com empecilhos na implementação de mecanismos que exigem maior interdependência e menor controle unilateral pelos membros. O Conselho Superior da ASEAN, estipulado pelo TAC — para mediação, investigação e conciliação — nunca foi estabelecido. Do mesmo modo, a ASEAN Troika²⁸, ainda que estabelecida, teve seu funcionamento completamente alterado de forma a garantir a perpetuação do *ASEAN Way* e a não aplicação do *pooling of sovereignty*. (Hund 2010)

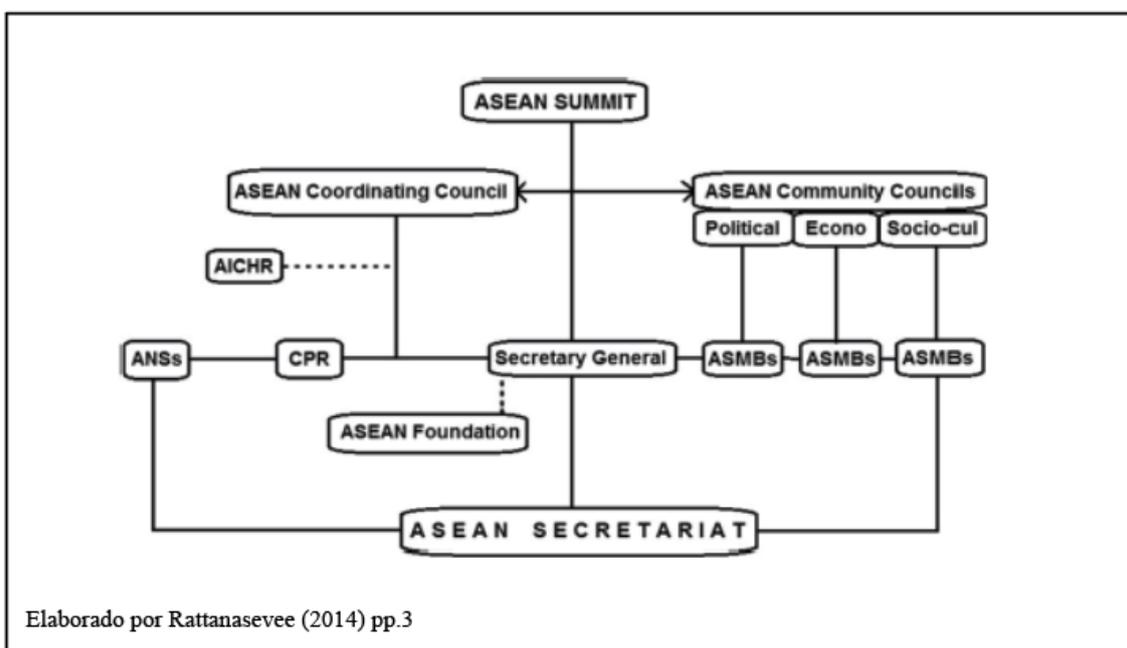
Mesmo com a constituição do *ASEAN Secretariat* e o posto de *Secretary General*, não houve um passo para maior institucionalidade, sequer para a supranacionalidade. (Rattanasevee 2014) Embora criadas com intenção de dar um “corpo” para a organização, ao constituir uma entidade burocrática, ambos não exercem nada além de atividades

²⁸ A ASEAN Troika é uma ferramenta institucional criada em 1999 com a finalidade de buscar uma solução rápida para um problema político e de segurança que esteja afetando a estabilidade regional. A composição é feita pelos ministros de relações exteriores representantes da *ASEAN Security Community* do presente, passado e futuro, seguindo a linha rotativa de presidência da ASEAN. Ao ser invocada, a troika seria responsável por reportar a situação atual em que se encontra o problema e estabelecer propostas de solução. Porém, sem nenhum tipo de decisão imposta para os países envolvidos. (Asean Secretariat 2003)

administrativas e, em certa medida, coordenação. Não há o estabelecimento de agendas independentes e nem tomada de decisão através da organização. Do mesmo modo, a Carta da ASEAN, que colaborou para a institucionalização do grupo, não foi além da codificação de práticas já existentes. O próprio documento define a *musyawarah* e *muafakat* como os princípios básicos da tomada de decisão da organização. (Cockerham 2009).

A figura abaixo demonstra a composição da Asean com as suas instituições:

Figura 2 - Composição Institucional da Asean após ratificação da Carta da Asean



Fonte: Rattanaseeve (2014)

Conforme é possível observar, o *ASEAN Secretariat* e o *Secretary General*, ainda que relevantes para a coordenação entre partes internas, continuam respondendo o *ASEAN Summit* — composto pelos chefes de Estado — que é o detentor da tomada de decisão e que bate o martelo. Como analisa Cockerham (2009, p.181), esse formato de colocar as autoridades executivas dos países membros para tratar de temas que poderiam ser realizadas por uma entidade centralizada demonstra o caráter puramente intergovernamental da ASEAN.

“ASEAN states clearly see and welcome the benefits of comprehensive regional cooperation [...] at the same time, their pattern of institutionalization suggests they wary of their sovereignty, and they are unwilling to delegate

sufficient authority to supranational institutions even if doing so would enhance their benefits from cooperation.”

Min-Hyung Kim (2014) corrobora com essa visão ao afirmar que tanto a *ASEAN Summit* quanto as *ASEAN Ministerial Meeting* existem para proteger os interesses nacionais dos membros, dado a repulsa destes por qualquer perda de soberania. Com isso, prejudicando a viabilidade de instituições supranacionais, como o *ASEAN Parliament* ou o *ASEAN Court of Justice*.

O Intergovernamentalismo Liberal é importante para essa análise ao passo que não considera os interesses dos Estados como fixos ou dados, trazendo o jogo de dois níveis (interno e externo) dentro da dinâmica de perpetuação no poder. Essa ideia se encaixa na ASEAN se for lembrado que muitos dos países membros são conduzidos por elites políticas. E a linha tênue entre manutenção e deposição está no fornecimento de condições básicas de bem-estar e prosperidade em seus respectivos países.

Um exemplo foi a crise de 1997: com a crise financeira, os interesses internos se sobressaíram, gerando dificuldades na integração financeira e comercial regionais, como a implementação do *Asean Free Trade Area* e o *Common Effective Preferential Tariff*. As respectivas políticas domésticas dos membros demonstraram seu impacto nas suas políticas externas, atrapalhando o processo de liberalização comercial. (Hund 2014) O intergovernamentalismo liberal explica esse comportamento ao observar que a política doméstica pode influenciar as decisões de um Estado na arena internacional, como em um cenário onde uma pressão interna sofrida é assimilada pelo executivo, que é o tomador de decisão na arena internacional.

Entende-se, portanto, que ao não possuir a centralidade necessária, as instituições da ASEAN não conseguem alcançar seu potencial máximo de formulação, implementação e avaliação de soluções e projetos em nível regional. Isto reflete para a perpetuação de atitudes unilaterais dos membros em dadas circunstâncias onde os benefícios não superam os custos, sobretudo quando isso reverbera em seu ambiente interno e percepções estratégicas, como o Intergovernamentalismo Liberal prevê.

A consequência é uma organização estruturada em um formato engessado, pouca autonomia e como ferramenta de relacionamento intergovernamental, ao invés de uma atividade regional tal qual a supranacionalidade ou *pooling of sovereignty* descrevem. As instituições existentes, por sua vez, buscam dar uma maior profundidade burocrática e de

coordenação, mas sempre abaixo hierarquicamente da cúpula de chefes de Estado, que são os verdadeiros tomadores de decisão, e continuam sem nenhum formato de sanção por não cooperação ou implementação de acordos.

O risco maior dessa dinâmica dentro da ASEAN é, justamente, o pouco resultado que pode ser gerado em função dessa disposição. A falta de mecanismos que forneçam um regime regional que oriente os Estados e possua autoridade para tomada de decisão prejudica a capacidade de coesão e manobras conjuntas, mesmo em circunstâncias que lidem com a busca pela estabilização da região. Como aborda Hund (2014, p.120):

“[...] whereas in the past it was of paramount importance not to step on each other’s toes so as to quell mutual suspicion and create stable inter-governmental relations, today ASEAN fails to engage in (painful) coordination and integration processes exactly on account of the very norms of the ASEAN Way.”

Neste capítulo pôde ser observado que, dentro da dinâmica institucional da ASEAN, a ideia de um processo rumo a supranacionalidade, por meio da delegação paulatina de soberania pelos Estados à organização internacional — conforme previsto por neofuncionalistas — não é uma regra dentro da integração regional. Na ASEAN, em realidade, há uma busca consciente de todos os membros em manterem suas respectivas soberanias, gerando limitações na capacidade de ação da própria organização. E isso ocorre pelos Estados serem os atores-chave dentro do processo de integração.

Esse problema de coesão e instabilidade da efetividade da organização prejudica a sua credibilidade frente a comunidade internacional, o que contrasta com os objetivos da *ASEAN Centrality* de liderar e mediar as questões geopolíticas e diplomáticas na Ásia e Pacífico. Com isso, o receio de autoridades do Sudeste Asiático pode se concretizar, na medida em que os demais países, regionais ou externos a região da Ásia, buscam alternativas aos mecanismos ou gerência da ASEAN para a solução de questões locais. Um exemplo sobre essa questão é a disputa do Mar do Sul da China, que será abordado a seguir.

4 O ASEAN Way na disputa pelo Mar do Sul da China

O Mar do Sul da China (MSC) está localizada no centro do Sudeste da Ásia, entre o Oceano Índico e o Oceano Pacífico, com principais acessos pelo Estreito de Malacca e o Estreito de Luzon. O primeiro, o Estreito de Malacca, é um dos *choke points* mais movimentados do mundo, sendo por meio dele que as enormes quantidades de comércio e recursos transitam diariamente, permitindo o acesso ao MSC pelo Oceano Índico.

Embora corresponda a apenas 2,5% da superfície do planeta (Greer 2016) o corpo d'água é rota de um comércio anual de 5 trilhões de dólares, reservas de petróleo estimadas em 11 bilhões de barris e mais de 5,3 trilhões de metros cúbicos de gás natural²⁹. (Parliament of Australia 2021) Ainda, é estimado que 12% da pesca mundial seja realizada dentro de seus limites. (Emmerson 2020)

No meio do MSC encontra-se um amontoado de pequenas ilhas, atóis e recifes, suas disposições geográficas as separam em dois grupos arquipelágicos: as Ilhas Spratly e Ilhas Paracel. As duas regiões abrigam áreas ricas para pesca e reservas de recursos naturais. Atualmente, a região das Paracel é ocupada pela China, mas o arquipélago possui reivindicações vietnamitas. (CIA 2024) As Spratly, por sua vez, são ocupadas por China, Vietnã e Filipinas — Brunei e Malásia também reivindicam áreas no arquipélago para suas zonas econômicas exclusivas, embora não ocupem ilhas.

Dos dez países membros da ASEAN, nove tem acesso ao mar, e quatro desses (Brunei, Filipinas, Malásia e Vietnã), com acesso direto ao MSC, disputam há décadas a capacidade de exploração e controle da região. Tal impasse também possui a presença de um vizinho maior e mais poderoso: a China.

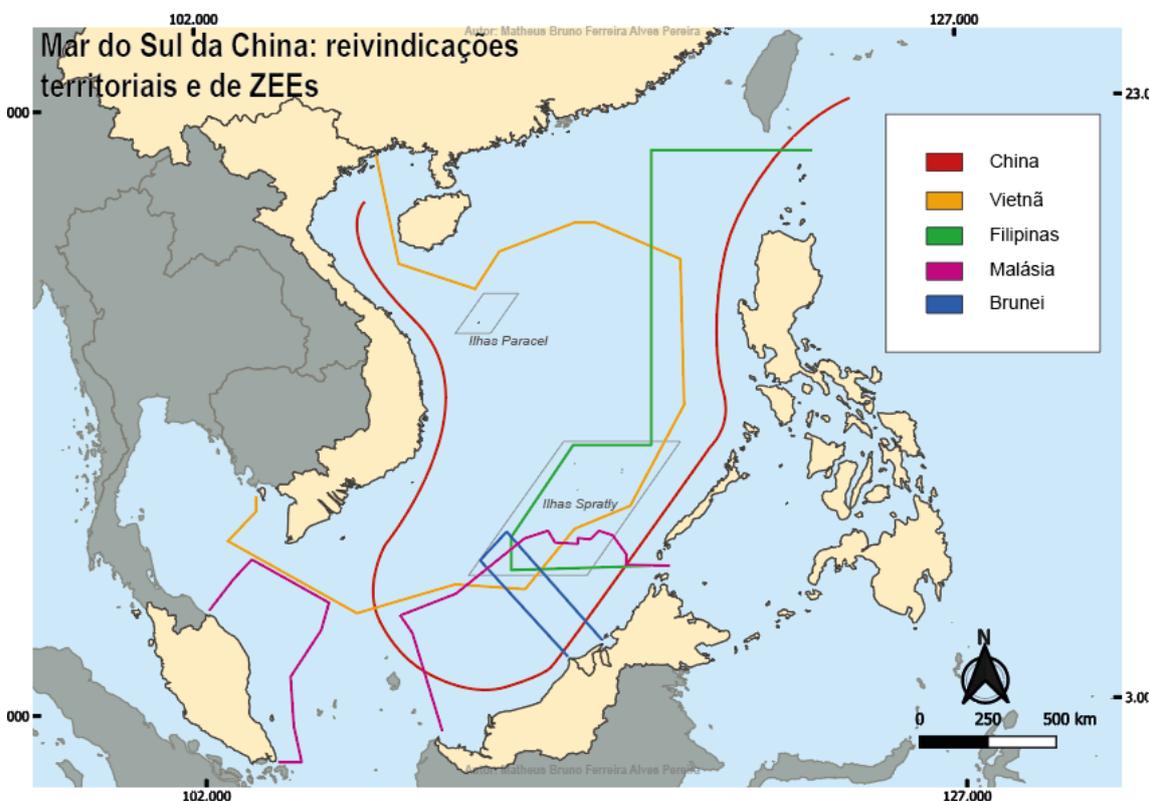
O país asiático vem ao longo de décadas³⁰ fortalecendo sua posição na região com a expansão de sua malha militar em diversas frentes: por meio de adestramento, com exercícios militares constantes; infraestrutural, com a construção de ilhas artificiais e instalações militares; e vigilância, com patrulhas constantes na região. As ações de Pequim se intensificaram desde a ascensão de Xi Jinping, que vem incentivando maior projeção para a região asiática, causando preocupação à medida que se mostram cada vez

²⁹ Informação sobre reservas de gás natural convertido para metros cúbicos. No relatório original consta-se 190 trilhões de pés cúbicos.

³⁰ Primeiros embates locais pelo domínio de posições nos arquipélagos remontam os anos 1970, onde a China tomou posições dominadas pela então República do Vietnã. Eventos semelhantes ocorreram posteriormente em 1988 e 1995. (Emmerson, 2020)

mais agressivas, com abaloamento por navios militares ou guarda costeira chinesa sobre embarcações pesqueiras de outros países. (Emmerson 2020)

Figura 3 - Mar do Sul da China: Reivindicações territoriais e de ZEEs.



Fonte: Elaboração do autor. Veja também ABC News (2015), Hunt (2016), Foreign Policy Research Institute (2016), Victor (2018), The Economist (2018), Reyes (2020).

Os membros da ASEAN participantes da disputa buscam alternativas para lidar com o avanço chinês na região ao não conseguirem uma equivalência de força contra o vizinho. Além de busca por estreitamento de laços com outros países, como com os Estados Unidos, também procuraram desenvolver áreas abertas de debates e negociações com a China por meio de instituições da ASEAN ou por diálogos bilaterais. (Weatherbee 2019) O insucesso de meios diplomáticos, contudo, vem levando países da ASEAN a atualizarem equipamentos das suas forças armadas, sobretudo marinha, com a compra de armamentos modernos³¹ enquanto tentam consolidar um Código de Conduta para o MSC, visando diminuir conflitos e gerar uma normatização para ações no local, como será abordado posteriormente neste capítulo.

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS, na sigla em inglês), criada em 1982, é um tratado que estabelece um regime de leis nos mares e oceanos, bem como a regulamentação do seu uso e exploração de recursos. (IMO 2019). Alguns países externos temem que a liberdade de navegação — sustentada pela UNCLOS — possa ser afetada caso Pequim alcance o controle da região. Na visão destes, esse cenário geraria a desestabilização do comércio internacional, fornecimento de recursos energéticos e da segurança regional, já que Pequim poderia utilizar tal controle como forma de coerção contra países regionais e extrarregionais. Como forma de oposição ao escalonamento de tensões no MSC, países como Austrália, Japão e Índia buscam endossar na frente diplomática a importância das leis internacionais, enquanto buscam nas relações bilaterais oferecer apoio aos países locais por meio de estreitamento de laços militares e fornecimento de equipamentos. (Rusmuliadi 2023)

4.1 Os interesses chineses

Para a China, a busca pelo controle do Mar do Sul da China possui um sentido no âmbito estratégico, já que a região possui grande influência sobre sua capacidade de abastecimento — em 2016 cerca 39% do comércio total e 80% do petróleo importado pelo país passava pelo MSC via Estreito de Malacca (Emmerson 2020) — e deslocamento de seus navios.

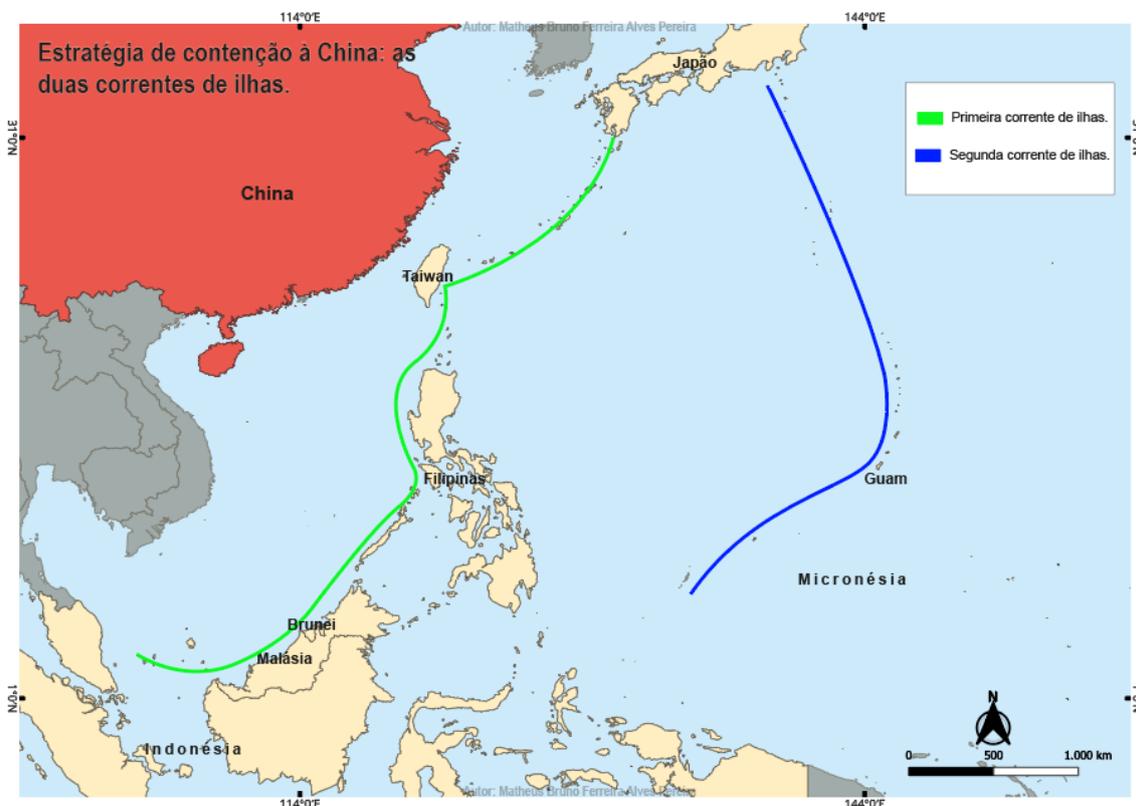
Há um temor de Pequim às ações dos Estados Unidos na Ásia, que se acentua com a crescente rivalidade entre os dois atores. Washington possui uma forte presença na Ásia desde a Segunda Guerra Mundial, incluindo experiência de combate local e conta com pontos de apoio militares próprios ou de aliados. Isso dá ao país norte americano considerável capacidade de operação no Ásia-Pacífico, tornando-o uma preocupação para a China.

Um fator que endossa essa perspectiva é a estratégia de contenção desenvolvida pelos Estados Unidos nos anos 1950, conhecido como Corrente de Ilhas³², o qual visava conter ações marítimas da então União Soviética e da China por meio de duas cadeias de ilhas na região da Ásia e do Pacífico (Figura 4). A primeira corrente é formada por países insulares e ilhas que vão desde o Japão descendo por Taiwan até o Sudeste Asiático,

³² Island Chains.

passando por Filipinas e Indonésia. A segunda corrente também se inicia pelo Japão, descendo pelas Ilhas Marianas até a Micronésia. (Vorndick 2018)

Figura 4 - Estratégia de contenção à China por meio da corrente de ilhas.



Fonte: Elaboração do autor. Veja também: Vorndick (2018) e Yates (2019)

É descrito no livro branco de defesa chinês que um de seus principais objetivos é a capacidade de atuação dentro da área de correntes de ilhas imposta pelos EUA, garantindo sua soberania, atuação defensiva e autonomia de trânsito. Desse modo, desenvolvendo a negação de uso do mar àqueles que sejam identificados como ameaça aos interesses de Pequim. Além disso, essa grande mobilidade favorecerá o deslocamento de embarcações e melhor capacidade de posicionamento destas, como por exemplo, para executar ataques de mísseis de cruzeiro. (Karim 2013)

Do mesmo modo, caso de fato alcançasse o controle pleno da região, garantiria a perenidade da livre passagem de comércio e recursos primários por essa via marítima que é vital para o país, assim como também poderia usufruir e controlar a exploração de recursos naturais localmente (Karim 2013). Desse modo, pode ser dito que, para Pequim, tais medidas são necessárias e diretamente relacionadas a sobrevivência do Estado,

estabilidade interna e bem-estar de sua nação. Tal fato também se mescla com a busca do Partido Comunista Chinês (PCCh) em se perpetuar, uma vez que a contínua promoção de prosperidade e bem-estar à sua população também está, em certa medida, relacionada com a aprovação do partido. Portanto, o controle pelo MSC se relaciona diretamente com as preocupações chinesas de sobrevivência em razão da vulnerabilidade gerada pelas ações de Washington.

O aumento da capacidade militar chinesa anda lado a lado com seus interesses na região, conforme Ribeiro (2023, p.13) descreve:

“Desde a chegada de Xi Jinping à presidência, Pequim tem buscado construir uma marinha que seja capaz de projetar poder e defender os interesses militares e econômicos do país. [...] Tais meios mostram-se essenciais para dissuadir a forte presença militar dos EUA o Leste Asiático e garantir o sucesso de uma eventual operação anfíbia para retomada de Taiwan.”.

Com o fortalecimento de sua esquadra, a China pôde realizar seu método de projeção sobre o MSC, se utilizando da anexação, expansão e construção em terras arquipelágicas. (Emmerson 2020) Pequim também atuou por via diplomática, enviando um parecer oficial para a Comissão de Limites da Plataforma Continental em 2009, o seu requerimento definia praticamente toda a extensão do Mar do Sul da China ao país, contudo, foi negado pela comissão (Karim 2013)

Como Kim (2015) aponta, tais ações também possuem efeitos na política interna, de maneira que colabora para mostrar à nação chinesa as capacidades de assertividade nacional, proporcionando uma imagem da ascensão de uma China como potência regional.

É uma medida que inflama os ânimos nacionalistas, sobretudo devido à ainda existente amargura na memória chinesa da subversão à atores estrangeiros durante sua história. Ao mesmo tempo, é uma aposta alta, ao passo que o PCCh não poderá simplesmente voltar atrás de suas ações, sob risco de perda de prestígio doméstico.

Contudo, como ainda aponta a autora, essas ações podem, e tem mostrado, a criação de um efeito rebote: suas medidas causam o desequilíbrio regional e chama a atenção da comunidade internacional, atraindo mais atores para a região. Isso poderia, em uma escalada de tensões, prejudicar o crescimento do país, por exemplo.

Reconhecendo esse risco, a China busca dirimir as perspectivas de uma China agressiva e pouco pragmática, ao iniciar diálogos por meio da ASEAN para resolução dos impasses e negociações. Para Kim, a própria aceitação do país asiático em participar do rascunho e consolidação da Declaração de Conduta das Partes no Mar do Sul da China (DOC, na sigla em inglês) teria sido para preencher tal medida estratégica. Enquanto isso, observa, o país executaria um plano de “dividir para conquistar”, afastando países da região dos ocidentais, por meio de propostas de cooperação econômica e investimento direto.

4.2 Os interesses estadunidenses

Os Estados Unidos observam o impasse de forma objetiva, possuindo como foco a manutenção de dois fatores: econômico e de segurança. O primeiro se materializa na perpetuação do fluxo de comércio mundial que, conforme abordado, utiliza a região do Mar do Sul da China rota. Já o segundo está na garantia do acesso à suas próprias bases ou a aliados por via marítima. (Karim 2013)

Para isso, o país busca agir diretamente em organizações e fóruns internacionais³³ promovendo o discurso da liberdade de navegação e endossar a paz e estabilidade por meio da lei internacional³⁴, visando evitar o uso explícito da força ou coerção no meio marítimo. De maneira indireta é possível elencar a busca do país norte americano em aprofundar laços com países considerados estratégicos na região no âmbito diplomático e militar, como os que estão diretamente em conflito com a China: Vietnã e Filipinas.

Em um espaço de dois anos, entre 2018 e 2020, dois navios aeródromos atracaram no Vietnã, em um claro sinal para Pequim sobre o aumento da capacidade diplomática e de projeção de poder localmente. (Pereira 2018; 2020) Ainda, desde o início da gestão Biden, os Estados Unidos se reaproximaram das Filipinas, realizando acordos para o uso e construção de novas bases militares no país. (Pereira 2023) Portanto, apesar de manter a diplomacia como sua frente principal de oposição, os EUA estão buscando alcançar maiores laços militares com países regionais, estreitando relações por meio de encontros, aparelhamento e treinamento de forças parceiras e aliadas (Percival 2014).

³³ EUA denunciaram as ações chinesas no MSC no ASEAN Regional Forum de 2020. (Rusmuliadi 2022)

³⁴ Embora o próprio EUA não seja signatário da UNCLOS.

A nível militar, para além da contenção à China, o MSC apresenta grande importância para projeção dos EUA a nível global, já que a região é fundamental para manter a capacidade de destacamento de tropas entre o Oceano Índico e o Oceano Pacífico (Percival 2014). A nível económico, a importância é percebida ao ver que em 2022 os EUA possuía 359,9 bilhões de dólares investidos em países da região e uma balança comercial favorável em 24,9 bilhões de dólares com a ASEAN no mesmo período. (Office of the United States Trade Representative) Além disso, cerca de seis mil e duzentas empresas estadunidenses se encontram em operação no Sudeste da Ásia. (U.S Department of State)

Desde a gestão Obama a China é reconhecida como uma potência regional, de maneira que Washington vê a possibilidade de o país asiático guiar a dinâmica económica e de segurança locais caso não seja realizada formas de prevenir-se à expansão de Pequim. (Karim 2013)

Assim, entende-se que os EUA possuem preocupações regionais, e embora não tenha tentado interferir em negociações para o Código de Conduta e reivindicações de expansão de mares territoriais de países locais, acompanha atentamente para cercar qualquer medida que venha a interferir no direito de livre passagem de sua esquadra. Para o país, o meio do MSC é uma área de alto mar, e defende que qualquer ator possa transitar pela região sem interferência, se baseando na UNCLOS para defender sua perspectiva. (Rusmuliadi 2022)

4.3 As tentativas para formulação de conduta para o Mar do Sul da China e crise na ASEAN Centrality

As ações militares — beligerantes ou não — no Mar do Sul da China iniciaram por volta dos anos 1980. A ASEAN, por sua vez, passou a atuar nessa questão em 1992, ao lançar a Declaração da ASEAN sobre o Mar do Sul da China. (Thayer 2013) No documento a organização mostrou pela primeira vez a sua preocupação com as disputas marítimas ao requisitar às partes envolvidas que quaisquer impasses deveriam ser resolvidos por meios pacíficos, de maneira a não desestabilizar e comprometer a paz, livre circulação e segurança no Mar do Sul da China. Ainda, a organização convidou às partes

a adotarem os princípios do TAC para a constituição de um eventual código de conduta³⁵. (Asean 1992)

No mesmo período as Filipinas organizaram reuniões com os demais membros da ASEAN para o rascunho de tal código. A China, por sua vez, decidiu fazer o mesmo internamente. Assim, representantes da ASEAN e da China se reuniram em 2000 para as primeiras tratativas visando a consolidação do Código de Conduta para o Mar do Sul da China (COC, na sigla em inglês), apresentando cada um a sua versão pretendida. O que ocorreu, porém, foi o contraste em uma série de cláusulas que lidavam com o escopo geográfico, restrição de construções e estruturas, atividades militares nas proximidades das Spratly e até a detenção de pescadores. (Thayer 2013)

Dado que após dois anos do início das negociações nenhum acordo parecia surgir no horizonte, as partes se voltaram para a criação do Declaração sobre a Conduta das Partes no Mar do Sul da China³⁶ (DOC, sigla em inglês) com o objetivo de desenvolver maior confiança³⁷ entre os potenciais signatários do futuro COC. (ASEAN Secretariat 2012) Assim, a ASEAN tentou manejar a situação buscando evitar a escalada de conflitos com a estipulação de regras de coexistência pacífica por meio da DOC. (Yates 2019)

Ainda que a Declaração tenha sido assinada em 2002, só em 2005 seria alcançado um acordo para a criação de um grupo de trabalho responsável pela estipulação das diretrizes de implementação. E só em 2011 as diretrizes foram efetivamente aceitas para o início da implementação do DOC, em 2012. (Thayer 2013) Como aponta Heng (2015), porém, inicialmente o próprio Código de Conduta havia sido definido para ser atingido naquele ano.

Isso coloca luz a um dos problemas relacionados às negociações para o COC: as intermináveis tratativas, negociações e adiamentos para o lançamento da sua versão final. A situação se mostra mais complicada ao observar os avanços chineses sobre a região ao longo das últimas duas décadas em que as tratativas para a implementação do DOC seguiram.

Essa assertividade ocorreu tanto por meios diplomáticos quanto meios mais ofensivos. Em 2009, durante as submissões de reivindicações à ONU para extensão de

³⁵ Vale ressaltar que em 1992 Vietnã ainda não era um membro da ASEAN.

³⁶ *Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea*

³⁷ *Confidence building*

plataformas continentais, a China não só protestou contra aquelas realizadas pelo Vietnã e pelas Filipinas³⁸, como enviou a sua, materializada no famoso mapa linha de nove traços³⁹. (Yates 2019) A partir de 2012, com nova onda de ocupação de ilhas e atóis — incluindo Scarborough, disputado com as Filipinas — Pequim iniciou diversas obras visando a criação de ilhas artificiais ou expansão da área das já existentes. É estimado que 3200 acres foram criados a partir dessas obras estruturais. (AMTI 2024) Igualmente, a marinha, guarda costeira e milícia marítima chinesa aumentaram a sua presença e contam com episódios de ações beligerantes contra demais embarcações no MSC, com jatos da água, abalroamento e até o afundamento de barcos menores.⁴⁰

Como aponta, Yates (2019), o aumento da assertividade chinesa no MSC representa um desafio para a ASEAN quanto a sua posição como condutor regional, uma vez que a organização apresentou ao longo dos anos dificuldades em demonstrar a capacidade de *rule making* e até de demonstrar uma ASEAN unida.

Com o DOC já encaminhado para a implementação, a ASEAN iniciou em 2012 uma nova rodada de discussões, agora para formação de um código de conduta, que visava formar uma proposta, dentro da ideia de consenso, antes de se sentarem à mesa de negociação com a China. Após cerca de sete encontros as partes alcançaram um acordo quanto aos elementos principais que deveriam compor o COC. O documento foi aprovado no início de julho de 2012, e uma reunião com a contraparte chinesa agendada para setembro daquele mesmo ano. (Thayer 2013)

Mas o que não se esperava era que, durante a 45ª AMM, o Camboja — que ocupou a presidência grupo e foi o anfitrião do evento naquele ano — bloquearia o comunicado conjunto dos países da ASEAN de 2012. O comunicado, por tradição, sempre é publicado ao final da reunião ministerial de cada ano. Conforme descreve Weatherbee (2019, p.241): *“Any veneer of consensual solidarity was stripped away as the meeting collapsed with, for the first time in Asean’s history, no final Chairman’s Statement”*.

³⁸ Faria o mesmo com a Malásia em 2019.

³⁹ Em 2023 um novo mapa foi publicado acrescentando um décimo traço à reivindicação chinesa, passando pela costa leste de Taiwan.

⁴⁰ Um exemplo é o BRP Sierra Madre, navio do período da Segunda Guerra o qual as Filipinas encalharam no banco de areia Second Thomas para assegurar sua posse. Desde então, navios chineses circundam as proximidades do Sierra Madre e possuem o hábito de impedir missões filipinas para levar suprimentos aos militares alocados na embarcação encalhada. (AMTI 2024)

O motivo foi a menção direta às atividades chinesa no MSC, sob pedido das Filipinas e Vietnã. Embora contassem com o apoio da Indonésia, Singapura e Malásia, para o Camboja a questão envolvia questões bilaterais as quais os países relacionados deveriam resolver diretamente com a China. (Weatherbee 2019) O ministro de relações exteriores do Camboja tentou justificar afirmando que a ASEAN não era um tribunal para decidir quem estaria certo ou errado. (Heng 2015)

O desentendimento interno na ASEAN causou um baque para a imagem de consenso e unidade, sobretudo ao levar em consideração o motivo pelo qual o comunicado não foi liberado. No período, as Filipinas via flotilhas de navios chineses sendo enviados ao atol Scarborough e o Vietnã afirmava que a China estava realizando leilões de poços de petróleo localizados em sua ZEE. O rascunho do código realizado de forma interna na ASEAN pouco antes também não vingou, uma vez que a reunião na qual o rascunho seria apresentado para a China não ocorreu. (Thayer 2013)

As Filipinas, sem perspectivas em negociações bilaterais ou por meio dos mecanismos oferecidos pela ASEAN (ao menos para o curto e médio prazo), acionaram no início de 2013 um tribunal de arbitragem internacional, invocado a partir da UNCLOS, para julgar as ações chinesas no atol Scarborough. Ainda que o país afirmasse que estava buscando o direito de defender a sua soberania e, portanto, poderia agir de maneira autônoma, alguns países membros da ASEAN se viram angustiados pela ação filipina ocorrer sem uma consulta prévia aos demais (Thayer 2013). Outros, apesar de não condenarem a ação, usavam a situação para frisar sua neutralidade na disputa, como Singapura (Heng 2015)

Ainda, conforme Heng (2015, p.77), tal decisão foi considerada um banho de água fria na premissa da *ASEAN Centrality*, ao passo que um membro do grupo convocou a ONU para se inserir na disputa regional: “*The principle of ASEAN’s centrality to the South China Sea disputes is being questioned by one of its very founding members*”. O Tribunal Permanente de Arbitragem decidiria a favor das Filipinas em 2016, negando a legalidade e a posse dos recursos dentro da reivindicação chinesa, a linha de nove traços. (Santos 2016)

Se poucas décadas antes a ASEAN havia se destacado em sua campanha diplomática pela situação do Camboja, durante ocupação vietnamita, o evento de 2012 gerou um questionamento da comunidade internacional quanto a capacidade da ASEAN

de manter sua posição como condutor regional. Afinal, se a organização não foi capaz de tomar decisões internamente, como para a liberação de um comunicado, não o seria para dobrar um país externo às suas condições.

Um outro exemplo foi o *Triple Action Plan*, realizado pelo Camboja em 2014. A proposta visava uma medida mais firme para a redução de tensões na região do MSC a partir de três abordagens: imediata, intermediária e final. A segunda e terceira abordavam a total implementação do DOC e a criação de um mecanismo de resolução de disputas. (Republic of the Philippines 2014) Esses dois, em tese, já deveriam estar sendo realizados no período, uma vez que a implementação da Declaração das Partes para o Mar do Sul da China fora iniciada em 2012 (e o próprio determina a criação de um mecanismo de resolução de disputas).

A etapa da “abordagem imediata” do *Triple Action Plan* — que previa a suspensão de certas atividades na região — se baseava no parágrafo 5º do DOC, que exige das partes a auto restrição de atividades no MSC que podem comprometer a estabilidade ou escalar disputas na região, incluindo ações em ilhas, recifes e atóis em disputa e não habitados. (Asean Secretariat 2012)

Conforme relata Yates, houve expectativa para a apresentação do *Triple Action Plan* no ASEAN Regional Forum de 2014, com apoio dos EUA e União Europeia. Contudo, a ASEAN se mostrou dividida mais uma vez, com apoio vindo apenas de Brunei, Indonésia e Vietnã. Para o autor, os demais membros estavam mais receptivos com a ideia de acomodar a China do que se opor a ela.

Possíveis influências exercidas por Pequim sobre a ASEAN é uma possibilidade debatida nesse meio, países membros possuem receio de mostrar suporte às Filipinas pelo crescimento da influência chinesa na região. A consequência, segundo o autor, seria uma divisão e indecisão crescentes, o que faria a ASEAN ficar à mercê dos resultados da disputa entre China e EUA. Conforme aborda Kim (2015, p.124)

“In effect, the divided view among China’s Asian neighbors, especially ASEAN members, regarding the rise of China sheds some light on why ASEAN has not been in a unified position for years when it comes to dealing with the South China Sea disputes”

O autor usa isso para afirmar que países que buscam obter essas vantagens costumam fazer “vista grossa” para as questões territoriais, ainda que não ignorem. A percepção, ou pelo menos o foco, das relações de países da ASEAN são difusos, inclinando hora para preocupação com a escalada de conflitos, hora para as vantagens das parcerias econômicas com a China.

O país mais falado é o Camboja que, conforme visto, possui a posição mais proativa para acomodar a China no embate regional. Um segundo exemplo de apoio cambojano à China foi um segundo bloqueio realizado para o comunicado do Encontro Ministerial da Asean de 2016, logo após as Filipinas vencerem o caso judicial iniciado em 2013. Filipinas e Vietnã buscavam mencionar a vitória no comunicado, endossando a importância do respeito às regras internacionais. O ministro de relações exteriores chinês, Wang Yi, disse que não havia motivo para esse detalhe constar no comunicado, uma vez que não era um problema com a ASEAN, mas sim com países específicos (Mogato, Martina et Blanchard 2016).

4.4 Camboja e o MSC: a política doméstica influenciando no desfecho da ASEAN

O motivo o qual Phnom Penh é visto como um “Estado cliente” de Pequim até por membros ASEAN (Lim 2023) seria justificado pelos investimentos e suportes financeiros chineses ao país do Sudeste Asiático. Entre 2000 e 2010 o Camboja cresceu em média 8% ao ano. Os investimentos estrangeiros já possuíam papel importante para impulsionar a economia cambojana, injetando recursos nas áreas de manufaturas, agricultura, turismo e imobiliário. (National Bank of Camboja 2016)

Em 2014, o total de investimento direto estrangeiro injetados no país alcançou os 19,2 bilhões de dólares, destes 8,4 bilhões tinham como origem a China. Essa composição se manteve ao longo dos anos, de maneira que hoje o país possui um estoque de 45,86 bilhões em investimento estrangeiro direto, com 45% deste montante vindos do país vizinho (Phnom Penh Post 2024). A China vem criando um portfólio variado no país desde os anos 2000: mineração, telecomunicações, infraestrutura, turismo, agricultura, manufatura (principalmente de têxteis) e energia. (Heng 2012)

Além dos investimentos diretos, a China proporcionou ao Camboja cerca de 17,7 bilhões do dólares em doações, subsídios e empréstimos (Amarthalingam 2024). Para

muitos, esse fato demonstraria que o país do Sudeste Asiático estaria caindo na “armadilha da dívida” chinesa e se tornando refém dos interesses de Pequim. Contudo, atualmente, a dívida do país está abaixo dos 40%, o que não é considerado preocupante para o governo cambojano. (Malai 2024)

A proximidade política também é um fator importante de se observar. A relação amistosa entre os países ocorre há décadas, mas houve um estreitamento entre o Partido Comunista Chinês e o Partido Popular do Camboja (PPC) em 1997, após o golpe de Estado dado por Hun Sen e a ascensão do mesmo ao posto de primeiro-ministro. Desde então, a China vem se consolidando como o principal parceiro comercial e financeiro do país. (Heng 2012)

Esta aproximação do PCCh ao PPC demonstra um caráter elite-cêntrico segundo Lim (2023), uma vez que esta abordagem busca também incentivar a legitimidade e segurança do PPC, por meio de auxílio financeiro e político. O Camboja, por sua vez, se utiliza dos recursos oriundos dessa amizade para projetar seus objetivos políticos internamente, por meio de uma redistribuição de favores entre a elite e parceiros do partido. (Hameiri 2019)

Essa dinâmica é explicada a partir do sistema clientelista existente no Camboja, que ocorre por meio da distribuição de cargos relevantes ou lucrativos para aqueles que apoiam o PPC e demonstram lealdade ao legado de Hun Sen. (Young 2019) O financiamento e empreendimento chineses chegam ao país sem condições políticas ou econômica atreladas, prática denominada por *no strings attached*. Aliado a baixa transparência administrativa e contábil, torna-se mais fácil a distribuição de cargos e autorizações para exploração de recursos nacionais nos projetos de empresas administradas pela elite cambojana e empresários da etnia Sino-Khmer. (Lim 2023)

A política doméstica do Camboja, beneficiada por tais relações políticas e econômicas, passa a influenciar o comportamento do país no exterior, sobretudo em organismos internacionais, como a ASEAN. Para a elite política interna, a manutenção desta relação e fluxo de recursos — que os fortalecem — é fator de prioridade, fazendo com que se empenhem em persuadir as decisões a nível internacional tomadas pelo país. Assim, é um exemplo de como fatores e grupos sociais internos podem influenciar o resultado de algo externo, uma vez que estes influenciam a posição final de seu país em um organismo internacional.

Enquanto isso, as empresas chinesas disfrutaram de aceno direto às elites cambojanas, que transmitem os pedidos de projetos diretamente às altas instâncias do PPC, ao invés de realizar o processo normalmente feito por empresas estrangeiras no país (via inscrição ministerial ou por agências). Membros e oficiais do governo envolvidos no processo recebem como gratificação partes do projeto investido. (Fook 2024)

Em retorno, o Camboja ofereceria suporte à China na arena internacional em agendas políticas e de governança chinesa, tal qual a situação no Mar do Sul da China e a retomada de Taiwan. (Lim 2023). Observar como esses investimentos e suporte auxiliam nos projetos de manutenção de legitimidade e suporte político no Camboja é, portanto, uma maneira de observar como a configuração do ambiente interno e seus interesses pode influenciar a ação do país no meio externo e os resultados disso — conforme defende o Intergovernmentalismo Liberal — como ocorre na ASEAN e, mais especificamente, nos debates relativos ao MSC.

4.5 Surgimento de novas iniciativas

Com dificuldades de encontrar um consenso interno para conduzir o processo de negociação na disputa, a ASEAN pode se mostrar insuficiente para lidar com o problema. Por consequência, atores que possuem interesse na região, locais ou externos, passam a buscar novas possibilidades para garantir seus objetivos na Ásia.

O QUAD, grupo formado por Austrália, EUA, Índia e Japão, se juntou pela primeira vez em 2004 como uma resposta conjunta aos efeitos do tsunami que atingiu a região do Oceano Índico. Essa interação levou a formação oficial do grupo em 2007, visando reuniões periódicas entre autoridades dos países para debates sobre segurança e treinamentos entre forças. O grupo foi adormecido um ano depois, sendo reativado em 2017.

Apesar de alegar foco no combate ao terrorismo e promoção de um indo pacífico aberto e livre de coerção, a composição de seus membros levantou a suspeita de alguns sobre suas reais intenções, como a contenção à China, o que acarretou a menções de uma “OTAN asiática” (Buchan et Rimland 2020). A cooperação quadrilateral ressurgiu em meio a eventos como o acordo de defesa entre Austrália e Japão em 2016 e a participação destes com a Índia em exercícios militares anuais promovidos pelos EUA. (Fernandes 2017)

A parceria ainda não se mostrou com fins de aliança, portanto, é difícil considerar se um eventual ataque a um dos membros mobilizaria todos os demais. Principalmente porque, como menciona Fernandes (2021), a profundidade de laços entre membros talvez não seja tão forte para garantirem cooperação absoluta. No momento, eventos que marcam a atividade do grupo tem sido as reuniões oficiais e exercícios navais conjuntos.

Em setembro de 2021 a AUKUS foi anunciada visando uma parceria entre EUA, Reino Unido e Austrália para a construção de oito submarinos de propulsão nuclear a este último. (Fernandes 2021) Dois anos depois, a iniciativa tomou um pouco mais de forma e propósito, e os submarinos se tornariam apenas um pilar de uma proposta maior de cooperação em defesa.

Atualmente a AUKUS também possui parceria para o fortalecimento de tecnologias de ponta e de caráter sensível, como inteligência artificial, guerra eletrônica, guerra submarina, entre outros. Assim, desenvolvendo capacidade de dissuasão e manter os participantes na ponta da fronteira tecnológica. (Jenkins 2023)

Como discorre Fernandes (2021), esse acordo favorece a assertividade buscada pelos EUA na região, enquanto Austrália aprimoraria suas capacidades de defesa e soberania (uma vez que não possui grandes capacidades navais) e Reino Unido poderia continuar buscando fortalecer sua presença global.

Considerações finais

Cada organização nasce a partir de uma circunstância histórica específica, mas a ASEAN pode ser considerada um evento à parte na integração regional, dado que há um desafio em categorizá-la. Conforme mostrado nos capítulos anteriores, apesar de abordada a cooperação econômica entre os objetivos iniciais da organização, isso só aconteceria décadas depois. A organização asiática surgiu no contexto da Guerra Fria, onde os países regionais buscavam garantir suas soberanias e se apresentar à comunidade internacional como detentores de posicionamentos e interesses independentes a bipolaridade da época.

É verdade que a dificuldade inicial de cooperação econômica entre os países foi um obstáculo devido à baixa complexidade e a baixa complementaridade de suas economias, mas em parte essa demora também se deu pelas pautas priorizadas que, conforme abordado, estavam inicialmente voltadas à segurança e estabilidade regional.

Essa configuração gera dificuldades para as teorias de integração regional clássicas explicarem o fenômeno, uma vez que nestas o foco se dá no estreitamento de relações a partir da transferência de soberania (como no caso da teoria funcionalista) ou a partir do meio econômico — promovido por atores não estatais por meio do processo de superação do Estado — como estipulado pelo neofuncionalismo. A ASEAN não teve início a partir de nenhum desses caminhos.

O intergovernamentalismo proporciona melhor explicação ao manter o Estado como ator principal dos processos de integração (Hoffmann 1966). A sua ramificação, o intergovernamentalismo liberal, refinou esse raciocínio ao se aprofundar na dinâmica de formação de interesses nacionais, jogo de dois níveis (interno e externo) e a barganha. É possível observar maior compatibilidade do Intergovernamentalismo Liberal ao caso da ASEAN se forem considerados alguns momentos de sua formação histórica e institucional.

Logo no período anterior a sua criação, as dificuldades para a consolidação de um grupo regional eram geradas por desentendimentos políticos ou estratégicos (como protagonismo regional, porções territoriais e divergências políticas). A SEAFET (capítulo 2), sob suspeitas de influência externa, foi impedida de gerir a conjuntura regional pela decisão da Indonésia, que percebeu os possíveis interesses ocidentais de controle local. A ASA e Maphilindo (Capítulo 2), consecutivamente, tiveram seus desenvolvimentos

afetados pelas disputas geopolíticas locais entre Indonésia, Malásia e Filipinas por porções territoriais.

A convergência de interesses entre os Estados fundadores só ocorreu após o assentamento dessas questões, no âmbito externo, e pelo incentivo em suas respectivas configurações internas, como o interesses de elites ou mudanças de agendas políticas.

É importante lembrar que tanto a SEAFET quanto a ASA possuíam caráter de integração econômica em suas propostas, mas, mesmo assim, não foi o suficiente para unir os países locais. Para o intergovernamentalismo liberal, os interesses e ações dos Estados são influenciados pelas circunstâncias nos quais esses estão inseridos, influenciando sua política doméstica e, por consequência, o resultado na negociação internacional.

Esse fator se relaciona diretamente com os custos de oportunidade de cada Estado ao assumir um compromisso, nesse caso, participar de uma organização regional. Para a Indonésia de Sukarno, por exemplo, assumir uma participação em um grupo como a SEAFET ou ASA lhe era totalmente desvantajoso, não apenas pelo fato de nenhum dos grupos terem projetos sólidos para o estreitamento de laços econômicos, mas também porque interesses escusos poderiam minar o governo e diminuir seu protagonismo regional e internacional entre países do Sul Global. Portanto, sendo uma política de soma zero (conforme abordada no capítulo 1) e, assim, inegociável.

Desse modo, se observa que a convergência de objetivos iniciais entre Estados era fator obrigatório para a sobrevivência de qualquer iniciativa, sendo necessário que estivessem de alguma maneira alinhados. A formação da ASEAN só foi possível pelo realinhamento de objetivos e expectativas. A busca pela estabilidade regional (vista de forma similar pelos países fundadores após a ascensão de Suharto na Indonésia), maior projeção internacional e a manutenção de estruturas sociais internas permitiu finalmente o rascunho da organização. A oposição e repressão ao comunismo, compartilhado por todos os governos e aristocracias dos países-membros em 1967, pode ser colocado pelo que Moravcsik (1991) nomeia de mínimo denominador comum. E, conforme visto no capítulo 2, essa pode ser considerada a intersecção que a ASEAN precisava para sair do papel em um primeiro momento.

Portanto, as iniciativas de integração foram negadas ou aceitas a partir de decisões tomadas pelos Estados em seus aspectos estratégicos e políticos, levando em consideração

também os interesses de elites políticas e aristocracias locais. Houve uma convergência suficiente, dentro da ideia do jogo de dois níveis, dos interesses domésticos com os externos que viabilizou a criação da ASEAN.

Conforme abordado no capítulo 3, o nascimento da associação, contudo, não marcou o início de uma nova etapa de aprofundamento da institucionalidade, tendo suas funções burocráticas desenhadas sob a vigia dos chefes de Estado, os que possuem a palavra final em decisões institucionais. Não há uma busca ou concessão rumo à supranacionalidade. Essa perspectiva se adequa a ideia de que a organização nasce como uma ferramenta — a partir de uma decisão tomada estrategicamente por uma coletividade de Estados — utilizada para o alcance de objetivos domésticos (Moravesik 2009). Sob essa perspectiva, a criação da ASEAN ocorreu a partir da permissão dos Estados em virtude de suas preferências.

A ASEAN foi idealizada como uma organização voltada para promover a estabilidade regional a partir da cooperação em questões de desenvolvimento econômico, social e cultural. Porém, ao longo de suas décadas iniciais, assumiu um papel focado nas questões diplomáticas, proporcionando a alavanca necessária para esses países alcançarem os seus objetivos comuns, que no período era principalmente alcançar o papel de condutores do teatro regional, conquistando sua legitimidade a partir da coalisão dos países do Sudeste da Ásia — por meio da organização — em questões locais, como no conflito armado e intervenção vietnamita sobre o Kampuchea nos anos 1970 (capítulo 3).

O ganho de prestígio a partir do parecer favorável da comunidade internacional às suas ações incentivou a busca por um aprofundamento de sua missão institucional, e passaria a buscar desde então a sua legitimidade como condutor regional. Esse objetivo é perseguido de maneira pacífica, por meio da criação de fóruns dentro dos mecanismos da organização. O *East Asia Summit* e o *Asean Regional Forum* são exemplos de reuniões a nível internacional conduzidas pelo grupo (capítulo 3). Por meio dessas iniciativas, questões relativas à segurança, economia e desenvolvimento na Ásia podem ser debatidos. A promoção de diálogo entre as partes interessadas são um recurso usado pelo grupo para a manutenção da paz e desenvolvimento das relações regionais.

A ASEAN foi uma ferramenta fundamental que proporcionou não só uma maior presença diante de atores externos, mas também por criar um ambiente propício para gerar confiança, troca de informações e coordenações entre os Estados. Isso está em sintonia

com o pensamento de Moravcsik (1993) sobre o papel da organização internacional, que não é por si só proativo, mas sim um ambiente institucionalizado utilizado para a cooperação e negociação dentro de seu centro gravitacional.

A própria mentalidade da ASEAN, arraigado no *musyawarah* e *muafakat* (capítulo 3), está em relativa adequação aos preceitos do Intergovernamentalismo Liberal: as decisões são tomadas por meio de debates e negociações visando o alcance de um consenso. A decisão tomada, por sua vez, reflete os interesses convergentes entre os Estados e o seu poder diante das ações tomadas pela organização, uma vez que estas só ocorrem a partir da permissão de todos os membros. Assim, os Estados não são aversivos à integração regional, mas os produtos e concessões que saem desta só ocorre em razão da permissão, concessão e interesse de seus membros (Moravcsik 1995).

Tal fato demonstra que a ASEAN tomou um caminho diferente, ao considerar que teóricos clássicos da integração regional (Haas 1958 e Lindberg 1963) abordam o tema a partir de uma integração econômica como principal recurso para o estreitamento de laços.

A característica do bloco, de baixa complexidade institucional, é resultado dos limites impostos pelos Estados. Conforme mencionado, esse aspecto se dava pela situação histórica da Guerra Fria e a situação dos jovens países independentes, o valor que davam a soberania e a não interferência por atores regionais ou externos. Contudo, essa disposição de regras levou a organização a ter uma estrutura fraca, sem autoridade própria nos mecanismos internos e nenhuma forma de coerção sobre os membros, fato também abordado no presente trabalho.

O caso do Mar do Sul da China e as dificuldades de assumir o papel de condutor regional dentro deste caso também é um exemplo da dinâmica institucional e sua similaridade com as premissas do intergovernamentalismo liberal. Os bloqueios feitos pelo Camboja no Encontro dos Ministros de Relações Exteriores da ASEAN em 2012 e 2016 (capítulo 4) ilustram isso. Apesar de ter consciência da importância do consenso entre membros para a promoção de uma organização crível para gerenciar a região, optou por realizar o veto em duas ocasiões diferentes. Isso demonstra que o tema, principalmente relacionado ao seu principal parceiro econômico e diplomático, a China, pode ser vista pelo Camboja como uma política de soma zero (capítulo 3).

Esta situação, abordada em detalhes no capítulo 4, por si só, já é um exemplo de que, apesar da cooperação entre países dentro de um ambiente minimamente

institucionalizado e facilitado — tal qual a ASEAN — não é o suficiente para se sobrepor a não concessão de um Estado membro, conforme prevê o LI. (Moravcsik, 1995) Porém, a análise do motivo o qual o Camboja possa ter bloqueado as declarações também vale a pena ser explorada dentro dessa lente teórica.

O governo cambojano vê na possibilidade de um desentendimento geopolítico entre a ASEAN e a China como um risco para as suas relações com o país vizinho, que conforme visto, possui fortes laços econômicos e diplomáticos. Desse modo, não seria conveniente para o Camboja que oposições diretas as ações chinesas na região fossem feitas. A sua negação às declarações pode ser vista ou como um veto intencional, em razão do funcionamento do grupo, ou simplesmente como um aviso do Camboja para a China de que este não é aquiescente com as declarações feitas pela organização. Nesta perspectiva, Phnom Penh não estaria necessariamente sabotando a ASEAN de forma intencional, apenas seguindo o seu interesse nacional ao mostrar que não está de acordo com o posicionamento dos demais.

Dentro disso, pode ser abordado a ideia de *international policy externalities* trazida por Moravcsik (1993). Logo, uma situação externa ao Camboja — uma vez que este não reivindica nenhuma parte do Mar do Sul da China — ainda é identificada pelo seu governo como um risco para si e seu meio doméstico, tornando-o uma política de soma zero apesar das reverberações que possa ter fora, ou seja, na ASEAN.

A configuração interna do Camboja, por conseguinte, demonstra o porquê desta classificação. No capítulo 4 (seção 4.3) foi possível observar que a importância da China para o Camboja está relacionada não meramente aos investimentos e empreendimentos realizados por companhias chinesas, mas a como o governo cambojano usufrui destes. Para sustentar uma malha clientelista que cerca o Partido Popular do Camboja, a indicação de cargos administrativos e a autorização sem licitação envolvendo projetos é uma forma encontrada pelo governo de manter o apoio e legitimação.

No momento, não há país ou organização que possa ser vislumbrada como alternativa às vantagens que o Estado cambojano consegue ao manter suas relações próximas com a China em aspectos econômicos e políticos. Assim, observa-se a dinâmica do nível doméstico de negociação e criação do interesse nacional, como aborda o Intergovernamentalismo Liberal (Moravcsik 1994). O caso do Mar do Sul da China,

portanto, é um bom exemplo da dinâmica que ocorre no jogo de dois níveis e o desenrolar em cada um deles.

Assim, para uma melhor interpretação da formação da ASEAN dentro dos estudos de integração regional, o presente trabalho utilizou o Intergovernamentalismo Liberal como a lente mais adequada em função de sua característica de colocar os Estados no centro deste processo.

Dentro deste ramo da corrente intergovernamentalista, as organizações regionais são frutos de uma negociação entre os Estados que, compartilhando de interesses comuns as criam como uma ferramenta que facilita o processo de negociação por meio da aproximação institucional, construção de laços de confiança e maior fluxo de informações. As decisões tomadas por meio da organização, contudo, não são deliberações que ocorrem de forma coercitiva sobre os Estados, mas sim sob a permissão destes, após períodos de barganhas previamente realizados.

Portanto, para a LI, as organizações regionais não são a superação do Estado nem interferem na soberania destes de maneira unilateral estabelecendo imposição de regras em acordos ou tratados. Pelo contrário, o próprio Estado precisa aceitar tal termo, e isso ocorre somente se os benefícios lhe sejam suficientes e preencham em alguma proporção o seu objetivo.

A consolidação de um interesse de um Estado, por sua vez, não é algo dado ou autoevidente, ele se forma a partir de diversos fatores e atores internos que influenciam o produto final. O Estado, representado pelo executivo, irá realizar uma negociação a nível doméstico, visando buscar a melhor acomodação de interesses de diversos grupos para que estes sejam representados por ele no meio internacional. O acolhimento das demandas é de suma importância para o governo, que busca angariar apoio político e garantir a sua perpetuação no poder.

Desse modo, se configura dois palcos de negociação, um interno e um externo, onde o Estado atua visando maximizar os ganhos para preencher os seus interesses, denominado jogo de dois níveis. Essa dinâmica, além de se aprofundar nas nuances que constituem uma negociação internacional, também revela o motivo pelo qual um acordo pode ser tão difícil de ser alcançado em dados momentos, ou então justificar o desenho de suas elaborações.

O LI defendido por Moravcsik (1991; 1993; 1994; 1995; 2019), gerado a partir de conceitos basilares de Hoffmann (1966;1982) e discussões teóricas como o de Milward (2000) auxilia na leitura da composição institucional da ASEAN e de seus tratados, uma vez que são vistos os limites impostos pelos Estados membros à organização, com a discordância de medidas que tragam maior interdependência entre as partes. A institucionalização da ASEAN gerou uma consolidação de áreas burocráticas importantes para a coordenação diplomática entre Estados, mas não houve o surgimento de agendas independentes ou tomada de decisão próprias da organização.

O *ASEAN Way* — arraigado nas ideias de debate, consenso e tomada de decisão oriundos do *musyawarah* e *muafakat* — também demonstra como os preceitos da organização estão voltados para a manutenção das soberanias dos Estados membros que, não desejando cede-las, viram uma forma de impulsionar o multilateralismo a partir da criação dessa atmosfera de compreensão e confiança entre as partes. A falta de mecanismos de repressão ou coerção aos membros pela organização, contudo, os deixam livres para comprometerem-se ou não.

A ASEAN se manteve bem unida ao longo das décadas, de maneira que alcançaram um nível de centralidade no Sudeste da Ásia e, em certa medida, na Ásia como um todo. Porém, conforme visto, quando uma questão afeta uma política de soma zero de um Estado, não há como esperar que este siga o bloco, e dado a falta de autonomia institucional e capacidade de coerção deste último, a ASEAN está sujeita as consequências dos interesses nacionais de seus membros.

O desentendimento acerca dos posicionamentos da ASEAN sobre o Mar do Sul da China explicita esse problema. A disputa pode ser facilmente observada como uma política de soma zero para países reclamantes, intensificado frente ao impasse com a China. Conforme debatido, a reação do Camboja ao litígio, este não tendo nenhuma reivindicação no MSC, demonstra como as externalidades podem afetar o seu meio interno mesmo quando não se está diretamente envolvido.

Um posicionamento da ASEAN contra as ações chinesas indicaria uma convivência do Camboja às declarações e, portanto, das afirmações ali realizadas, podendo criar problemas com o parceiro estratégico asiático, com consequências a sua política doméstica desconhecidas, mas que o governo do país não está disposto a arriscar. Ao negar as declarações, ainda que afete a imagem de união da ASEAN, garante ao Camboja

maior segurança frente as adversidades que podem afetar os seus interesses internos. Está aí um exemplo contemporâneo da importância do interesse nacional dentro da dinâmica de uma organização regional como a ASEAN.

Não é possível dar prosseguimento às negociações de um código com um país externo se não existe um consenso interno inicial que reconheça os riscos que levam a necessidade de um acordo. O resultado é danoso para a ASEAN, que alcançou a sua centralidade a partir da construção de uma reputação de unidade institucional somente através da negociação e consenso. Sem formas de coibir ações unilaterais dos Estados, que seguem naturalmente em direção aos seus interesses, a organização poderá vir a ser colocada em dúvida por outros atores internacionais que compraram a ideia da sua capacidade para gerenciar a arquitetura regional.

O resultado no longo prazo poderá ser a debandada de países externos do seu centro gravitacional de influência, levando-os a procurar novas estratégias para a região. A reativação do QUAD e a criação da AUKUS podem ser vistos como o início dessa busca por alternativas. Caso a ASEAN seja vista como insuficiente — mesmo com a manutenção de seus mecanismos de diálogo — os países do Sudeste da Ásia correm o risco de mais uma vez se encontrarem desprotegidos ao choque de interesses que, vindos de todo o mundo, parecem convergir para a região.

REFERÊNCIAS

- ACHARYA, Amitav. The Myth of Asean Centrality? Countemporary Southeast Asia. Vol. 39. No2. Ago. 2017. Singapura. ISEAS. pp.273-279
- AMARTHALINGAM, Sangeetha. Cambodia and China - An Ironclad Friendship Built on Aid, Credit and Trust. Kiripost. 8 fev. 2024. Disponível em: <<https://kiripost.com/stories/cambodia-and-china-an-ironclad-friendship-built-on-aid-credit-and-trust>>. Acesso em: 01 ago. 2024.
- ANTHONY, Mely Caballero. Understanding ASEAN's centrality: bases and prospects in na evolving regional architecture. The Pacific Review. 06 out. 2014. Londres. Routledge pp.563-584.
- ANTHONY, Mely Caballero. Regional Security in South East Asia: beyond the Asean Way. Singapura. ISEAS Publications. 2005. Cap.2.
- ASEAN. The ASEAN Charter. The ASEAN Secretariat. 2008 Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2024.
- ASEAN. The Founding of Asean (part 2). The Asean Secretariat, 2024. Disponível em: <<https://asean.org/the-founding-of-asean/the-founding-of-asean-part-2/>>. Acesso em: 07 abr. 2024.
- ASEAN. The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration), Bangkok, 8 agustus 1967. The Asean Secretariat, 2024. Disponível em: <<https://agreement.asean.org/media/download/20140117154159.pdf>> Acesso em: 07 abr. 2024.
- ASEAN. The Declaration of ASEAN Concord, Bali, Indonesia, 24 fev. 1976. The Asean Secretariat, 2024 Disponível em: <<https://asean.org/the-declaration-of-asean-concord-bali-indonesia-24-february-1976/>> Acesso em: 07 abr. 2024.
- ASEAN. Agreement on the stablishment of Asean Secretariat, Bali 24 fev. 1976. The Asean Secretariat, 12 mai. 2012. Disponível em: <<https://asean.org/agreement-on-the-establishment-of-the-asean-secretariat-bali-24-february-1976/>> Acesso em: 07 abr. 2024.
- ASEAN REGIONAL FORUM. Australian Department of Foreign Affairs and Trade. 2024. Disponível em: <<https://www.dfat.gov.au/international-relations/regional-architecture/asean-regional-forum-arf>>. Acesso em: 24 abr. 2024
- ASEAN. Southeast Asia Nuclear Weapon Free Zone (SEANWFZ). The Asean Secretariat. Disponível em: <<https://asean.org/our-communities/asean-political-security-community/peaceful-secure-and-stable-region/southeast-asia-nuclear-weapon-free-zone-seanwfz/>> Acesso em: 24 abr. 2024.
- ASEAN. About the East Asia Summit. The Asean Secretariat. 2021. Disponível em: <<https://eastiasummit.asean.org/about-east-asia-summit>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

ASEAN. Declaration on the conduct of parties in the South China Sea. The Asean Secretariat. Disponível em: <<https://asean.org/declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2/>> Acesso em: 20 mai. 2024.

ASEAN. 1992 ASEAN Declaration on the South China Sea. Center of International Law of Singapore. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2017/07/1992-ASEAN-Declaration-on-the-South-China-Sea.pdf>> Acesso em: 20 mai. 2024.

ASEAN. The Asean Troika. The Asean Secretariat, jul. 2000. Disponível em: <<https://www.asean.or.id/3637.htm>> Acesso em: 01 ago. 2024.

ASEAN. Office of the United States Trade Representative. s.d Disponível em: <<https://ustr.gov/countries-regions/southeast-asia-pacific/association-southeast-asian-nations-asean#:~:text=The%20United%20States%20has%20a%20services%20trade%20surplus%20of%20an,7.9%20percent%20increase%20from%202021>>. Acesso em 15 ago. 2024.

AUSTRALIAN GOVERNMENT. The Quad. In: Regional Architecture. Department of Foreign Affairs and Trade. Disponível em: <<https://www.dfat.gov.au/international-relations/regional-architecture/quad>>. Acesso em: 23 mai. 2024.

BEVINS, Vincent. The Jakarta Method: Washington's Anticommunist Crusade & Mass Murder Program that Shaped Our World. Nova Iorque, PublicAffairs. 2020.

BUCHAN, Patrick Gerard et Rimland, Benjamin. Defining the Diamond. The Past, the Present, and Future of the Quadrilateral Security Dialogue. CSIS, 16 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.csis.org/analysis/defining-diamond-past-present-and-future-quadrilateral-security-dialogue>>. Acesso em: 15 ago. 2024.

COCKERHAM, Geoffrey B. Regional Integration in ASEAN: Institutional Design and the Asean Way. East Asia: an international quarterly. Vol. 27. 15 out. 2009. Springer. pp. 165-185.

China Island Tracker. Asia Maritime Transparency Initiative. 2024. Disponível em: <<https://amti.csis.org/island-tracker/china/>>. Acesso em: 20 mai. 2024.

China's reach has grown; so should the island chains. Asia Maritime Transparency Initiative. 30 Jan. 2024. Disponível em: <<https://amti.csis.org/tracking-tensions-at-second-thomas-shoal/>>. Acesso em: 21 mai. 2024.

China has militarised the South China Sea and got away with it. The Economist, 21 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.economist.com/asia/2018/06/21/china-has-militarised-the-south-china-sea-and-got-away-with-it>>. Acesso em: 28 jul. 2024.

Chinese and Philippine claims in the South China Sea. Foreign Policy Research Institute. 12 jul. 2016. Disponível em: <<https://www.fpri.org/2016/07/shame-power-philippine-case-china-permanent-court-arbitration/chinese-and-philippine-claims-in-the-south-china-sea/>>. Acesso em: 28 jul. 2024.

East Asia Summit (EAS). Australian Department of Foreign Affairs and Trade. 2024. Disponível em: <<https://www.dfat.gov.au/international-relations/regional-architecture/eas/east-asia-summit-eas>>. Acesso em: 24 abr. 2024

- EMMERSON, Donald K. *The Deer and the Dragon: Southeast Asia and China in the 21st Century*. Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center, Freeman Spogli Institute for International Studies. Stanford University, 2020.
- FERNANDES, Thayná. Quad Summit: desafios à segurança regional no Indo Pacífico. *Boletim Geocorrente*, ano 7. n° 136. p. 14.
- FERNANDES, Thayná. A geopolítica dos exercícios militares: Malabar Exercices 2021. *Boletim Geocorrente*, Ano 7 n° 147. p. 14
- FERNANDES, Thayná. O AUKUS e a estratégia australiana para o Indo-Pacífico. *Boletim Geocorrente*, ano 7, n°148, 2021. p.15
- FERNANDES, Thayná. Uma Otan asiática? *Boletim Geocorrente*, Ano 3. n°64, 2017.p.9
- FOOK. Lye Liang. Cambodia's Outreach to the west Does Not Change China's Centrality. *Fulcrum* 03 mai. 2024. Disponível em: <<https://fulcrum.sg/cambodias-outreach-to-the-west-does-not-change-chinas-centrality/>>. Acesso em: 01 ago. 2024.
- GILPIN, Robert. *Global political economy: understanding the international economic order*. Woodstock. Princeton University Press, 2001.
- GOVERNMENT OF THE PHILIPPINES. Statement on the Philippine proposal triple action plan. *Official Gazette Philippines*. Ago. 2014. Disponível em: <<https://www.officialgazette.gov.ph/2014/08/01/statement-dfa-on-the-ph-proposal-triple-action-plan/>>. Acesso em 23 mai 2024.
- GREER, Adam. The South China Sea is Really a Fishery Dispute. *The Diplomat*, 20 jul. 2016. Disponível em: < <https://thediplomat.com/2016/07/the-south-china-sea-is-really-a-fishery-dispute/>>. Acesso em: 30 mai. 2024.
- HAMEIRI, Shahr. Cambodia's electric Chinese aid and investment affair. *East Asia Forum*. 27 jul. 2019. Disponível em: <<https://eastasiaforum.org/2019/07/27/cambodias-electric-chinese-aid-and-investment-affair/>>. Acesso em: 01 ago. 2024.
- HAAS, Ernst B. *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*. Stanford. Stanford University Press, 1964.
- HENG, Pheakdey (2012), Cambodia–China Relations: A Positive-Sum Game?, in: *Journal of Current Southeast Asian Affairs* , 31, 2, 57-85.
- HENG, Yee Kuang. ASEAN's Position on the South China Sea and Implications for Regional Peace and Security. In: *Territorial Disputes inn the South China Sea*, 2015.
- HERZ, Monica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- HOFFMANN, Stanley. Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. *Daedalus*, Vol. 95, No.3, tradition and Change. 1966
- HOFFMANN, Stanley. *The European Sisyphus: Essays on Europe 1964-1994*. Nova Iorque, Routledge. 2019. Cap.7 p.266-286.
- HUFF, Gregg. *World War II and Southeast Asia. Economy and Society under Japanese Occupation*. Cambridge, Cambridge University Press. 2020.

HUND, Markus. From 'neighbourhood watch group' to Community?: The case of ASEAN institutions and the pooling of Sovereignty. *Australian Journal of International Affairs*. 09 jun. 2010. Londres. Routledge. pp. 99-122.

HUNT, Katie. Philippines vs China: Court to rule on South China Sea fight. CNN, 12 jul. 2018. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2016/07/11/asia/philippines-china-south-china-sea-hague-ruling/index.html>>. Acesso em: 28 jul. 2024.

Is the Asean Regional Forum still relevant? Observer Researcher Foundation. 19 Ago. 2021. Disponível em: <<https://www.orfonline.org/expert-speak/is-the-asean-regional-forum-still-relevant>>. Acesso em: 24 abr. 2024.

JENKINS, Bonnie Denise. AUKUS: A Commitment to the Future. U.S. Department of State, 27 nov. 2023. Disponível em: <<https://www.state.gov/aucus-a-commitment-to-the-future/>> Acesso em: 23 mai. 2024.

International Maritime Organization. United Nations Convention on the law of the sea. 2019. Disponível em: <<https://www.imo.org/en/ourwork/legal/pages/unitednationsconventiononthelawofthesea.aspx#:~:text=It%20lays%20down%20a%20comprehensive,the%20oceans%20and%20their%20resources.>> Acesso em: 23 set. 2024

JONES, Lee. *Asean, Sovereignty and Intervention in Southeast Asia*. Londres. Palgrave Macmillan. 2012. Capítulo 2.

KARIM, Mohd Aminul. The South China Sea Disputes: Is High Politics Overtaking? *Pacific Focus*, vol. XXVIII, No1. Abr. 2013.

KEOHANE, Robert e HOFFMANN, Stanley. *The New European Community: Decision Making and Institutional Change*. Boulder, Westview Press. 1991

KIM, Jihyun. Territorial Disputes in the South China Sea: Implications for Security in Asia and Beyond. *Strategic Studies Quarterly*, vol. 9 No.2. 2015. pp.107-141

KIM, Min-hyung. Integration Theory and ASEAN Integration. *Pacific Focus*. Vol. 29. No.3. Dez. 2014. Center for International Studies of Inha University. pp. 374-394.

LIM, Chhay. Reviewing China's Elite-Centric Approach in its Relations with Cambodia. *ISEAS*, dez. 2023. Disponível em: <<https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2023-101-reviewing-chinas-elite-centric-approach-in-its-relations-with-cambodia-by-chhay-lim/>>. Acesso em 01 ago. 2024.

MAHBUBANI, KISHORE E SNG, JEFFERY. *The Asean Miracle: A Catalyst for Peace*. Cingapura. Ridge Books. 2017

MALAI, Yatt. Cambodia Receives \$17.7B Chinese Aid. *Kiripost*. Disponível em: <<https://kiripost.com/stories/cambodia-receives-177b-chinese-aid>>. Acesso em: 01 ago. 2024.

MALAYSIAN DEPARTMENT OF INFORMATION. Summary of Malaysia's History. The Government of Malaysia's Official Gateway. 2016. Disponível em: <<https://www.malaysia.gov.my/portal/content/30120>>. Acesso em: 13 ago. 2024.

MARCIEL, Scot. *Imperfect Partners: The United States and Southeast Asia*. Lanhan. Rowman & Littlefield. 2023

MCGREGOR, Katherine E. The Indonesian Killings of 1965-1966. Mass Violence & Résistance. Science Po, 4 ago. 2009. Disponível em: <<https://www.sciencespo.fr/mass-violence-war-massacre-resistance/fr/document/indonesian-killings-1965-1966.html>>. Acesso em: 13 ago. 2024

MILWARD, Alan. History and Theory. The European rescue of the Nation State. Londres, Routledge, 2º edição. 2000. Cap. 1

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN. Bandung Principles. Azerbaijani Chairmanship to the Non-Aligned Movement. 2024. Disponível em: <<https://namazerbaijan.org/founding-principles>>. Acesso em: 13 ago. 2024.

MOGATO, Manuel; MARTINA, Michael; BLANCHARD, Ben. ASEAN deadlocked on South China Sea, Cambodia blocks statement. Reuters, 26 jun. 2016. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/idUSKCN1050F6/>>. Acesso em: 21 mai. 2023.

MORAVCSIK, Andrew. Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community. International Organizations. vol.45 No.1. 1991.

MORAVCSIK, Andrew. Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist Approach. Journal of Common Market Studies. Volume 31, No.4. Dez. 1993.

MORAVCSIK, Andrew. Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation. Center for European Studies. Harvard University. Working Paper Series N°52. 1994

MORAVCSIK, Andrew. Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder. Journal of Common Market Studies. Vol. 33, No.4. Dez. 1995.

MORAVCSIK, Andrew et Schimmelfennig, Frank. Liberal Intergovernmentalism. In: European Integration Theory. Oxford University Press, 2019. 3º Edição.

Núcleo de Avaliação da Conjuntura. Edição Especial: Mar do Sul da China. Boletim Geocorrente. 10 JUL. 2024.

OFFICE OF THE SPOKESPERSON. The United States-ASEAN Relationship. U.S Department of State. 12 jul 2023. Disponível em: <<https://www.state.gov/the-united-states-asean-relationship-2/>>. Acesso em: 15 ago. 2024.

PADULA, Raphael e BARBOSA, Thiago Varanda. A economia política da União Européia: breves reflexões para a Integração Sul-Americana. Revisa Oikos, nº7, ano VI, 2007.

Paracel Islands. East and Southeast Asia. The World Factbook. CIA. 24 jul. 2024. Disponível em: <<https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/paracel-islands>>. Acesso em: 1 mai. 2024.

- PERCIVAL, Bronson. U.S. Perspectives on the South China Sea: Here to Stay?" NAVIGATING THE INDO-PACIFIC ARC. School of International Studies, 2014, pp. 44–57.
- PEREIRA, Matheus Bruno. A Política de Contenção dos Estados Unidos à China no Sudeste Asiático. Boletim Geocorrente, Ano 4, nº 69, 23 de mar. de 2018. p.10
- PEREIRA, Matheus Bruno. EUA-Vietnã: Estreitamento de laços para fidentes fins. Boletim Geocorrente, ano 6, nº112, 19 mar. 2020. p.12
- PEREIRA, Matheus Bruno. Filipinas poderá ganhar novo porto próximo a Taiwan. Boletim Geocorrente, ano 9, nº 190, 13 set. 2023. p.14.
- POLING et BOWER. China-Vietnam Tensions High over Drilling Rig in Disputed Waters. Center for Strategic and International Studies. 7 mai. 2014. Disponível em: Acesso em: <<https://www.csis.org/analysis/china-vietnam-tensions-high-over-drilling-rig-disputed-waters>> 10 nov. 2024.
- POLLARD, Vicent K. ASA and Asean, 1961-1967: Southeast Asian Regionalism. Asian Survey, Vol. 10, No. 3 (Mar., 1970), pp. 244-255. University of California Press.
- PRIME MINISTER OFFICE OF MALAYSIA. Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration. Malaysia, 27 nov. 1971. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.pmo.gov.my/wp-content/uploads/2019/07/ZOPFAN.pdf>> Acesso em: 07 abr. 2024.
- RATTANASEVEE, Pattharapong. Towards institutionalised regionalismo: the role of institutions and prospects for institutionalisation in ASEAN. Springer Plus. Vol.3 Dez. 2014.
- Report on foreign Direct Investment survey results 2014. National Bank of Cambodia, set 2016.
- REYES, Dempsey. Experts: China to keep asserting WPS claims. The Manila Times. 16 mai. 2020. Disponível em: <manilatimes.net/2020/05/16/news/top-stories/experts-china-to-keep-asserting-wps-claims/725011>. Acesso em: 28 jul. 2024.
- RIBEIRO, Rodrigo. As principais implicações estratégicas do crescimento da indústria naval da China. Boletim Geocorrente, ano 9, Nº91, 28 set. 2023. p.13.
- ROSAMOND, Bem. Theories of European Integration. Nova Iorque: St. Martin's Press. 2000. Cap.4 p. 74-96
- ROSAMOND, Bem. Theories of European Integration. Nova Iorque: St. Martin's Press. 2000. Cap.6 p. 130-156
- RUSMULIADI. Non-Claimant States Perspectives On The South China Sea Dispute. Lajil. Vol. 5 No1. Mar. 2023. Department of International Law, Faculty of Law. Indonesia.
- SANTOS, Matikas. PH wins arbitration case over South China Sea. The Inquirer, 12 jul 2016. Disponível em: <<https://globalnation.inquirer.net/140358/philippines-arbitration-decision-maritime-dispute-south-china-sea-arbitral-tribunal-unclos-itlos>>. Acesso em: 05 mai. 2024.

SENG, Lim Tin. Singapore's Separation from Malaysia. National Library Board of Singapore. 2019. Disponível em: <<https://www.nlb.gov.sg/main/article-detail?cmsuuid=9641f35d-3ae5-41d8-9fa6-7ca8b845ea53#:~:text=Singapore%20Infopedia&text=On%209%20August%201965%2C%20Singapore,parties%20of%20Singapore%20and%20Malaysia.>>. Acesso em: 13 ago. 2024.

SOUTHGATE, Laura. Asean Resistance to Sovereignty Violation. Bristol. Bristol University Press. 2019.

South China Sea dispute: John Kerry says US will not accept restrictions on movements in the sea. ABC News, 6 ago. 2015. Disponível em: <abc.net.au/news/2015-08-06/kerry-says-us-will-not-accept-restrictions-in-south-china-sea/6679060> Acesso em: 28 Jul. 2024

TARLING, Nicholas. Seafet and ASA. East Asia: an International Quarterly. Vol.2 Jun 2012. pp. 115-125. Springer. DOI 10.1007/s12140-011-9153-0.

THAYER, Carl. A Closer Look at the ASEAN-China Single Draft South China Sea Code of Conduct. The Diplomat, 03 ago. 2018. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2018/08/a-closer-look-at-the-asean-china-single-draft-south-china-sea-code-of-conduct/>>. Acesso em: 21 mai. 2024.

THAYER, Carlyle A. Asean, China and the Code of Conduct in the South China Sea. SAIS Review of International Affairs, Vol 33, nº 2, 2013. pp.75-84

TURNBULL. C.M. Regionalism and Nationalism. In: The Cambridge History of Southeast Asia. Volume Two, Part Two: From World War II to the Present. Nova Iorque. Cambridge University Press.1999.

VERDUN, A. C. (2020). Intergovernmentalism: old, liberal, and new. In F. Laursen (Ed.), Oxford Research Encyclopedias. Oxford: Oxford University Press.

VICTOR, Pamela. China-Philippines South China Sea joint exploration and its implications. The Asean Post, 4 mar. 2018. Disponível em: <<https://theaseanpost.com/article/china-philippines-south-china-sea-joint-exploration-and-its-implications>> Acesso em: 28 Jul. 2024.

VORNDICK, Wilson. China's reach has grown; so should the island chains. Asia Maritime Transparency Initiative. 22 out. 2018. Disponível em: <<https://amti.csis.org/chinas-reach-grown-island-chains/>> Acesso em: 09 mai. 2024.

WEATHERBEE, Donald. E. ASEAN's Half Century: A Political History of the Association of Southeast Asian Nations. Londres: The Rowman & Littlefield Publishing Group, Inc. 2019. Capítulos.1, 2,3, 9 e 10.

What is the South China Sea dispute? BBC, 07 Jul. 2023. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-asia-pacific-13748349>>. Acesso em: 05 mai. 2024.

YATES, Robert. Role Creation: Asean and Post-Cold War Asia Pacific. Em: Understanding ASEAN's Role in Asia-Pacific. Critical Studies of the Asia-Pacific Palgrave Macmillan. Cham, 2019.

YOUNG, Sophea. Patronage and Clientelism of Chinese Investment in Cambodia. Research Brief. China, Law and Development. No."/2019. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/336771414_Patronage_and_Clientelism_of_Chinese_Investment_in_Cambodia>.

Philippines to continue South china Sea supply missions despite Chinese boats. Reuters. 11 nov. 2023. Disponível em: < <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/philippines-continue-south-china-sea-supply-missions-despite-chinese-boats-2023-11-11/>>. Acesso em: 10 nov. 2024.