

O velho jeito de integrar: a nova arquitetura normativa e institucional da ASEAN

The same old way of integrating: the new ASEAN regulatory and institutional architecture

DIEGO SANTOS VIEIRA DE JESUS | dvieira@espm.br

Doutor em Relações Internacionais e professor do Programa de Mestrado Profissional em Gestão da Economia Criativa da Escola Superior de Propaganda e Marketing do Rio de Janeiro (ESPM-Rio).

Recebimento do artigo Agosto de 2016 | **Aceite** Novembro de 2016

Resumo Buscando superar limitações de perspectivas realistas e construtivistas no tratamento da integração regional no Sudeste Asiático, este artigo pretende explicar o adensamento de laços político-institucionais na região e o desenvolvimento de uma arquitetura normativa mais complexa no âmbito da ASEAN a partir do início da década de 2000, que culminaram na proposta de estabelecimento de uma Comunidade da ASEAN até 2015. O argumento central – baseado em uma perspectiva liberal – aponta que o adensamento de laços político-institucionais e o desenvolvimento de uma arquitetura normativa mais complexa no âmbito da ASEAN estão relacionados à estrutura de preferências convergentes dos membros pela resposta a desafios políticos e socioeconômicos regionais e multilaterais de maneira mais centralizada e coesa, mas também pela preservação da autonomia das elites nacionais na formulação das agendas políticas e socioeconômicas regionais e pela regulação da interferência externa nos assuntos domésticos dos membros. **Palavras-Chave** ASEAN; Sudeste Asiático; legalização.

Abstract In order to overcome limitations of realist and constructivist perspectives on regional integration in Southeast Asia, this article aims to explain the consolidation of political and institutional ties in the region and the development of a more complex regulatory architecture within ASEAN from the early 2000s, which paved the way for the establishment of the ASEAN Community by 2015. The central argument – based on a liberal perspective – indicates that the consolidation of political and institutional ties and the development of a more complex regulatory architecture within ASEAN are related to the structure of converging preferences of its members on the response to regional and multilateral political and socioeconomic challenges in a more centralized and cohesive way. They also aimed to preserve the independence of national elites in the formulation of regional socioeconomic and political agendas and regulate foreign interference in the domestic affairs of ASEAN members. **Keywords** ASEAN; Southeast Asia; legalization.

Introdução

A Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN na sigla em inglês) foi estabelecida em 1967 por Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura e Tailândia. Na década de 1980, Brunei aderiu à instituição, e, na década de 1990, Vietnã, Laos, Myanmar e Camboja tornaram-se membros. Dentre os objetivos da instituição, cabe destacar a aceleração do crescimento econômico, progresso social e desenvolvimento cultural na região por meio de esforços conjuntos e a promoção da paz e estabilidade regionais por meio do respeito à justiça e do domínio da lei na relação entre os membros. Além de promover estudos sobre o Sudeste Asiático, a ASEAN também visa a promover colaboração ativa e assistência mútua sobre questões de interesse comum nas áreas socioeconômica, cultural, técnica, científica e administrativa; oferecer auxílio na forma de treinamento e pesquisa nas esferas educacional, profissional, técnica e administrativa; colaborar para uma maior utilização da agricultura e indústrias, a expansão do comércio e a melhoria das redes de transporte, comunicações e padrões de vida das populações; e manter cooperação com organizações internacionais com objetivos e propósitos semelhantes. Dentre os princípios fundamentais que orientam a relação dos seus membros, presentes no Tratado de Amizade e Cooperação no Sudeste Asiático (TAC) de 1976, cumpre citar o respeito mútuo à independência, à soberania, à igualdade, à integridade territorial e à identidade nacional de todos os Estados; o direito de qualquer Estado em manter sua existência sem a interferência, a subversão e a coerção externas; a não-interferência nos assuntos internos dos outros Estados; a resolução de controvérsias por meios pacíficos; a renúncia à ameaça de uso da força; e a cooperação efetiva entre os membros. No seu conjunto de regras e prescrições – o “ASEAN way” –, a instituição incorporou esses princípios, além de um processo de formulação da decisão que observava a consulta e o consenso e uma inclinação para a informalidade e o comportamento não-conflituoso (ASEAN, s.d.; ÖJENDAL, 2004, p.523-524).

Ao longo da história da ASEAN, o consenso foi predominantemente uma função de influências externas, não o resultado de visões gradualmente convergentes entre seus líderes, que evitaram consultar uns aos outros quando iniciativas unilaterais eram possíveis. A cooperação muitas vezes se colocou como uma questão de conveniência. Segundo Tobias Ingo Nischalke (2000), a ASEAN constituiu uma aliança de conveniência baseada em considerações funcionais em vez de uma verdadeira comunidade com visões compartilhadas. Porém, como aponta Joakim Öjendal (2004, p.525-527), o “ASEAN way” foi modelado no contexto da Guerra Fria e não foi destinado a lidar com novas áreas temáticas, como direitos humanos, meio ambiente, democratização e intervenção humanitária, e a relutância em transformá-lo emanou das restrições impostas à construção de maquinaria regional integrada por uma série de regimes semi-autoritários. Simultaneamente ao surgimento de áreas temáticas, como lembra Ricardo Bacelette (2014, p.42-44), as forças de mercado que integraram e internacionalizaram a produção de empresas transnacionais formaram na região redes produtivas de cadeias de valor nas décadas de 1980 e 1990, ao largo de ideias políticas que a concebiam como instrumento de projeção internacional por meio de ação concertada entre os Estados membros da ASEAN.

A Visão ASEAN 2020, adotada pelos líderes dos Estados membros no trigésimo aniversário da instituição, concordava com a perspectiva compartilhada da ASEAN como um concerto de Estados do Sudeste Asiático que buscavam paz, estabilidade e prosperidade. É notável o adensamento de laços políticos e institucionais no âmbito da ASEAN desde o início da década de 2000, consoante à maior integração produtiva entre os membros. Na Cúpula da ASEAN em 2003, os líderes resolveram estabelecer uma Comunidade da ASEAN e afirmaram em 2007, na Declaração de Cebu, o compromisso de acelerar sua criação até 2015. A Comunidade da ASEAN é composta por três pilares: a Comunidade Política e de Segurança, a Comunidade Econômica e a Comunidade Sociocultural. Nesse processo, a Carta da ASEAN – um instrumento juridicamente vinculante para os Estados membros, que entrou em vigor em

2008 – serviu como a fundação para a Comunidade da ASEAN ao oferecer o status jurídico e a estrutura institucional para a instituição. A Carta codifica normas, regras e valores, além de estabelecer objetivos claros e meios para prestação de contas e criar novos órgãos para fortalecer o processo de construção da Comunidade da ASEAN (ASEAN, s.d). Sob a liderança da Malásia, a ASEAN tem, ao longo de 2015, uma pesada agenda transformativa, que abarca a criação da Comunidade, a definição da agenda até 2025 e a possível revisão da Carta da instituição (LETCHUMANAN, 2015).

Buscando superar limitações de perspectivas realistas e construtivistas no tratamento da integração regional no Sudeste Asiático, este artigo pretende explicar o adensamento de laços político-institucionais na região e o desenvolvimento de uma arquitetura normativa mais complexa no âmbito da ASEAN a partir do início da década de 2000, que culminaram na proposta de estabelecimento de uma Comunidade da ASEAN até 2015. O argumento central – baseado em uma perspectiva liberal – aponta que o adensamento de laços político-institucionais e o desenvolvimento de uma arquitetura normativa mais complexa no âmbito da ASEAN estão relacionados à estrutura de preferências convergentes dos membros pela resposta a desafios políticos e socioeconômicos regionais e multilaterais de maneira mais centralizada e coesa, mas também pela preservação da autonomia das elites nacionais na formulação das agendas políticas e socioeconômicas regionais e pela regulação da interferência externa nos assuntos domésticos dos membros. Defendo que os integrantes da instituição buscaram maximizar a eficiência das atividades coletivas com a centralização dessas atividades em instituições de obrigação mais alta. Sustento que, concomitantemente, eles assumiram compromissos mais precisos em áreas como a economia para melhor atingirem o desenvolvimento regional em face das ameaças econômicas mundiais, mas evitaram instrumentos precisos e intrusivos que poderiam minar as agendas políticas e socioeconômicas das elites nacionais e regionais e ameaçar os princípios de soberania e não-intervenção em áreas como direitos humanos e meio ambiente. Ademais, aponto que, por temerem o envolvimento de outras partes com capacidade para estimular um regionalismo mais participativo e incluir as posições de grupos da sociedade civil, os membros da ASEAN preferiram manter uma delegação mais baixa de autoridade a outras instituições.

A seguir, apresentarei o debate teórico acerca da integração na ASEAN, dominado por abordagens realistas e construtivistas, e indicarei como uma perspectiva liberal focada no conceito de legalização (ABBOTT et al., 2000) pode superar as limitações dessas abordagens na explicação do adensamento de laços político-institucionais na região e do desenvolvimento de uma arquitetura normativa mais complexa no âmbito da ASEAN a partir do início da década de 2000. Na seção seguinte, explicarei a opção por uma legalização mais baixa ou moderada pelos membros da ASEAN até o fim da década de 1990. Antes de tecer as considerações finais, examinarei por que os membros decidiram, a partir do início da década de 2000, desenvolver uma estrutura institucional marcada por uma obrigação mais alta, mas precisão variável de acordo com a área temática e delegação baixa de autoridade a outras partes.

O debate teórico acerca da cooperação na ASEAN

As análises baseadas numa perspectiva teórica realista acerca da integração na ASEAN enfatizam a fragilidade da cooperação e da ordem regional definida como um modelo regular de comportamento e interação estatais que reduz a incerteza e estabiliza expectativas entre os Estados. Essas análises indicam as perspectivas estratégicas divergentes entre os membros da instituição e as tensões bilaterais que continuam a caracterizar as relações intra-ASEAN. Por conta de diferenças e disputas, os membros da ASEAN tenderiam a uma combinação política de alianças bilaterais de defesa e outros

arranjos de cooperação na área de segurança entre Estados membros específicos e partes externas como os EUA e a Austrália. Essa tendência vai contra a noção de uma comunidade de segurança na qual os membros buscam a segurança primariamente na cooperação com os outros. A paz e a estabilidade relativas na região da Ásia-Pacífico resultariam da presença de atores externos como os EUA, determinados a impedir a ascensão de potências emergentes como a China ao oferecerem segurança e estabilidade aos Estados membros da ASEAN. Sob tal perspectiva, a ASEAN seria pouco efetiva ao servir essencialmente como uma simples arena para o diálogo, mas não oferecer soluções substantivas para problemas e conflitos regionais, não compelir seus membros a obedecer a suas próprias regras e não convencer os vizinhos no Leste da Ásia a seguir suas prescrições para o comportamento regional (NESADURAI, 2009, p.97). Segundo Michael Leifer (1989, p.69), o “ASEAN way” não ofereceu bases para uma cooperação duradoura, a conquista de uma ordem estável e uma identidade regional robusta. Uma série de normas – em especial aquelas relacionadas à defesa da soberania e da não-intervenção – operou, de acordo com o autor, contra uma cooperação mais robusta ao protegerem os interesses nacionais (LEIFER, 1989, p.69).

Na perspectiva realista, as normas relacionadas à defesa da soberania e da não-intervenção refletem o domínio contínuo de interesses estatais individuais na ASEAN conforme são determinados pelas elites dominantes, de forma que a instituição pode ser vista como uma rede de apoio entre tais elites (COLLINS, 2007, p.213), e seu adensamento institucional desde o início da década de 2000 estaria essencialmente relacionado à necessidade de maior proteção mútua por essas elites. Os interesses comuns estavam relacionados essencialmente à garantia de desenvolvimento econômico, estabilidade política e segurança dos regimes políticos. Somente quando empreendimentos coletivos não minavam as prioridades e os arranjos nacionais ou eram necessários para responder a uma ameaça externa à estabilidade e à legitimidade política das elites dominantes, a cooperação regional foi além dos exercícios minimalistas (KHONG; NESADURAI, 2007).

A perspectiva teórica construtivista enfatiza a forma como fatores ideacionais – normas e identidade – não apenas conduziram à paz, à estabilidade e à ordem regionais, mas tiveram um potencial transformador que os realistas não consideraram. Nessa perspectiva, o “ASEAN way” transformou a região em uma comunidade normativa pacífica, administrada por entendimentos compartilhados de comportamento apropriado, como as normas comportamentais estabelecidas no TAC e o conjunto de normas que enfatizam procedimentos informais, flexibilidade, perspectivas não-conflitivas para negociações e consenso. Os construtivistas também enfatizam o papel das normas da ASEAN na administração de conflitos (NESADURAI, 2009, p.98-99).

Amitav Acharya (2005, p.104-107) destacou que, na década de 1990, a ASEAN estava em vias de se tornar uma comunidade de segurança pluralista, apesar das tensões e dos conflitos entre seus membros, pois eles geriam seus conflitos sem o uso da força ou a ameaça do uso da força. Essa gestão era possível por conta de um processo de socialização das elites em torno do conjunto de normas compartilhadas, que tiveram efeitos constitutivos ao transformarem, ao longo do tempo e por meio de interações repetidas, a forma como as elites nos membros da ASEAN viam a elas mesmas como membros de um grupo regional que compartilhava um destino comum. Essas normas ofereciam pontos focais para uma identidade regional na ASEAN e apontavam para uma cooperação regional mais forte, um processo de gestão de conflitos mais eficiente e uma ordem regional mais segura (ACHARYA, 2005, p.104-107). A coesão dentro da instituição – que dependeu da observação dos membros quanto ao “ASEAN way” – permitiu à ASEAN agir de forma concertada, não exercendo domínio sobre qualquer ator, mas definindo o ambiente regional de forma benéfica a ela mesma e garantindo que a comunidade internacional percebesse crises regionais nos termos preferidos pela instituição. O poder de ação concertada também permitiu à ASEAN tomar a liderança na construção de instituições regionais mais amplas na Ásia-Pacífico, por meio das quais pôde engajar potências externas, além de que seus princípios e práticas informaram

fóruns multilaterais na Ásia-Pacífico (EATON; STUBBS, 2006).

É importante destacar que tanto a perspectiva realista como a construtivista acerca da integração na ASEAN focam, em geral, o comportamento da instituição quanto a temas de segurança, mas em geral negligenciam os domínios econômico e sociocultural nos quais a cooperação também ocorre e, assim, não capturam outras facetas da governança regional no Sudeste Asiático. Assim, pode-se tanto subestimar ou exagerar o nível de cooperação possível se são extrapoladas as conclusões de uma área temática para outra. Ademais, o foco construtivista no papel de fatores ideacionais como normas e identidade faz com que se perca de vista a interação complexa entre fatores materiais e ideacionais que define a governança regional e a medida em que as normas da instituição são efetivamente postas em prática em situações que envolvam conflitos acerca de poder, território ou riqueza, por exemplo. Ademais, não se problematiza o papel da sociedade civil regional, limitando-se o entendimento da medida em que um regionalismo mais participativo pode efetivamente ser colocado em prática, bem como a proposição de medidas corretivas para agendas e normas definidas pelas elites dos Estados membros (NESADURAI, 2009, p.99-100).

Uma perspectiva teórica liberal acerca do conceito de legalização pode contribuir para a superação da negligência em relação aos domínios econômico e sociocultural, à interação complexa de fatores materiais e ideacionais na definição das instituições de governança regional no âmbito da ASEAN e à possibilidade de implementação de um regionalismo mais participativo. Segundo Judith Goldstein et al. (2000, p.387), instituições internacionais como a ASEAN podem ser vistas como conjuntos de regras, normas e procedimentos de formulação de decisão que estabelecem expectativas, interesses e comportamentos dos atores. Tais instituições podem ser desenvolvidas de maneiras múltiplas e variar em diversas dimensões (GOLDSTEIN *et al.*, 2000, p.387). De acordo com Kenneth Abbott *et al.* (2000, p.401-407), a legalização pode ser entendida como uma forma específica de institucionalização que varia em três dimensões: a obrigação, a precisão e a delegação. A obrigação refere-se à vinculação dos atores por um conjunto de regras ou compromissos, o que sinaliza que o comportamento desses atores pode estar sujeito ao escrutínio sob regras e procedimentos do direito internacional. Já a precisão remete à definição, pelas regras, da conduta que requerem, autorizam ou proscvem de forma não-ambígua. Finalmente, a delegação refere-se ao fato de que partes terceiras possam receber autoridade para implementar, interpretar e aplicar regras, bem como solucionar disputas e elaborar mais regras. Esses elementos podem variar desde o patamar mais baixo – a falta de obrigação jurídica, precisão ou delegação – até o mais alto. Diferentes níveis de obrigação, precisão e delegação podem ser combinados com o objetivo de se produzir uma instituição que preencha exatamente as necessidades específicas dos atores envolvidos em sua elaboração (ABBOTT *et al.*, 2000, p.401-407).

Ao utilizarem instrumentos não-vinculantes, os Estados podem não honrar os compromissos acordados, apesar de poderem se engajar em discursos normativos ou apelar para soluções políticas. Entretanto, conforme o tempo passa, mesmo declarações não-vinculantes podem definir as práticas dos Estados, além de suas expectativas de conduta apropriada, conduzindo até mesmo a acordos mais robustos. Os compromissos mais brandos também podem enfraquecer objeções a desenvolvimentos subsequentes (ABBOTT *et al.*, 2000, p.410-412). Como argumentarei nas próximas seções, a obrigação mais baixa ou moderada foi preferida pelos membros da ASEAN em um primeiro momento da integração regional, em particular em face de sua preocupação em preservar sua autonomia e flexibilidade. Porém, ao longo do tempo, eles perceberam a necessidade de maximizar a eficiência das atividades coletivas com a centralização dessas atividades em instituições de mais alta obrigação – como aquelas estabelecidas na Carta da ASEAN – por meio de uma estrutura institucional mais concreta e estável e de um aparato administrativo mais robusto de apoio. Ademais, visavam a ampliar a autonomia da instituição dentro de esferas definidas e adquirir maior capacidade de administração de disputas entre os membros e desses membros

com atores externos. Como desenvolverei adiante, observa-se, assim, uma mobilização de recursos materiais e ideacionais pelos membros na definição das instituições de governança regional de obrigação mais alta no contexto conducente à criação da Comunidade da ASEAN para que os padrões e os poderes da instituição sejam efetivamente utilizados em situações que envolvam conflitos acerca de poder, território ou riqueza no Sudeste Asiático e na Ásia-Pacífico.

Em geral, normas mais precisas e densas detalham as condições de sua aplicação e definem o comportamento requerido ou proscrito em situações específicas, ao passo que normas imprecisas são interpretadas e aplicadas pelos atores cuja conduta elas procuram governar, num contexto em que não existe uma estrutura jurídica centralizada que anule interpretações inapropriadas. Há instrumentos não-vinculantes que podem ser precisos e densos, presumivelmente porque os proponentes acreditam que essas características ampliam seu valor normativo e político, enquanto compromissos assumidos em tratados podem ser vagos e gerais (ABBOTT *et al.*, 2000, p.412-415). Como desenvolverei nas próximas seções, os membros da ASEAN assumiram compromissos gradativamente mais precisos em áreas como a economia, pois, com o objetivo de melhor garantirem o desenvolvimento regional em face das ameaças econômicas mundiais, entenderam que a maior precisão poderia tornar mais claros os termos da ligação das economias da ASEAN por meio da liberalização regional e assim atrair investidores que buscam locais para desenvolver redes de produção transnacionais. Porém, quando perceberam que normas mais precisas poderiam minar as agendas políticas e socioeconômicas das elites nacionais e regionais e ampliar demasiadamente a interferência externa em seus assuntos internos, eles optaram por instrumentos menos precisos e intrusivos a fim de preservarem os princípios de soberania e não-intervenção, traços emblemáticos do “ASEAN way”. Tal opção pode ser observada em áreas como direitos humanos e nas relacionadas ao desenvolvimento da Comunidade Sociocultural da ASEAN, como meio ambiente.

De acordo com Abbott *et al.* (2000, p.415-418), os mecanismos de solução de controvérsias têm legalização mais alta quando as partes aceitam as decisões vinculantes de uma terceira parte baseadas em regras claras e legalização mais baixa quando o processo político envolve a barganha entre as partes, que podem aceitar ou rejeitar propostas sem justificativa jurídica. As formas mais robustas de legalização podem, assim, incorporar atores e formas alternativas de política nas relações interestatais. Os novos atores podem ter interesses próprios, cuja busca pode ser circunscrita pela autoridade e pela vigilância pelos Estados. A resolução de disputas, a adaptação ou a elaboração de regras, o cumprimento de normas concordadas e a resposta a violações por outra parte podem auxiliar a reestruturar a política interestatal tradicional (ABBOTT *et al.*, 2000, p. 415-418). Argumentarei nas próximas seções que os membros da ASEAN, continuando a aderir ao “ASEAN way”, entenderam que outra parte com poder de tomada de decisões vinculantes – e com capacidade para estimular um regionalismo mais participativo e incluir as posições de grupos da sociedade civil – poderia minar as agendas políticas e socioeconômicas das elites nacionais e locais. Nesse sentido, tais membros preferiram manter uma delegação mais baixa de autoridade a outras partes na configuração da Comunidade da ASEAN, tornando mais remota a possibilidade de um regionalismo mais participativo.

As primeiras décadas da ASEAN: a baixa ou moderada legalização

Nos seus primeiros anos, a ASEAN deparou-se com a necessidade de institucionalizar o processo de reconciliação entre Malásia e Indonésia, que se opusera à formação do primeiro Estado no início da década de 1960 por acreditar que a nova entidade política era uma forma de neocolonialismo. As Filipinas também se opuseram à formação da Malásia por reivindicar Borneu do Norte

como parte de seu território. A Tailândia desempenhou um importante papel de mediadora. A falta de confiança e as diferenças ideológicas entre os líderes de Cingapura e da Malásia resultaram em frequentes desacordos relacionados a questões econômicas, financeiras e políticas, o que levou à independência de Cingapura na década de 1960. Os dirigentes de tais Estados passaram a sentir necessidade de criar novos vínculos a fim de contornar problemas gerados pela dinâmica regional e também pelo envolvimento das potências da Guerra Fria no Sudeste Asiático no contexto da Guerra do Vietnã. A China condenou a ASEAN como uma aliança formada a pretexto de cooperação econômica, mas que, na verdade, configurava-se como um agrupamento militar dirigido especificamente contra os chineses. Tal entendimento se justificava pela utilização, pelos EUA, de bases na Tailândia e Filipinas para atingir seus objetivos no Vietnã (PINTO, 2005). A ASEAN foi criada em face da necessidade de reação à ameaça interna e externa do comunismo e do fato de que os conflitos regionais precisavam de negociações multilaterais após tentativas falhas de se estabelecerem instituições regionais na Ásia, como a Organização do Tratado do Sudeste Asiático¹ (SEATO na sigla em inglês), a Associação do Sudeste da Ásia² (ASA) e a Maphilindo³ (POLLARD, 1970).

Os membros da ASEAN definiram segurança de forma ampla e acreditavam que o progresso social e econômico dependia da paz e da ordem regionais, negando a atores externos a oportunidade de interferir na região e a desestabilizar. São nítidos o desenvolvimento e o refinamento dos conceitos que constituem a base de trabalho e os métodos de cooperação. Nesses primeiros anos, os encontros e as reuniões ministeriais tornaram-se ocasiões para a ampliação de confiança e o desenvolvimento do trabalho em grupo de maneira informal e aberta. Em face do enfoque maior na dimensão externa da segurança no fim da década de 1960 e no início da década de 1970 – a ação militar dos EUA na Indochina, o realinhamento entre os EUA e a China e a admissão da República Popular da China na ONU –, a ASEAN respondeu propondo a criação de Zona de Paz, Liberdade e Neutralidade, na qual os membros realizariam esforços para garantir o reconhecimento do Sudeste Asiático como uma zona de paz, livre da interferência de potências externas. Na década de 1970, tal instituição buscou seu revigoramento em resposta a avanços comunistas na Indochina e, apesar de falha na formulação de uma política clara para tais desenvolvimentos, produziu a primeira Declaração de Concórdia da ASEAN e o TAC. Na primeira, os membros adotaram princípios para a estabilidade regional e um programa de ação para cooperação política; na segunda, as provisões da Declaração de Kuala Lumpur de 1971 – que estabelecera a Zona de Paz, Liberdade e Neutralidade – eram elevadas ao nível de um tratado, ao qual outros Estados poderiam aderir. Os princípios incorporados no tratado refletiam o respeito pela soberania, a não-interferência nos assuntos internos, a resolução pacífica de disputas intrarregionais e a cooperação efetiva (ÖJENDAL, 2004, p.524).

A busca de paz e neutralidade também era do interesse chinês, uma vez que a China também buscava limitar a presença dos EUA e da URSS no Leste e no Sudeste da Ásia. A iniciativa da Malásia de propor a Zona de Paz, Liberdade e Neutralidade era compatível com a ideia dominante na ASEAN de insular a região do alcance da disputa político-ideológica entre as duas principais potências da Guerra Fria, além de preservar a região de conflitos entre os membros da própria instituição e desenvolver a capacidade individual e coletiva desses Estados de mobilizar recursos disponíveis na garantia de suas seguranças interna e externa. A consagração da cooperação política em face das transformações ocorridas na região na

1 Organização imaginada em meados da década de 1950 como uma versão da OTAN para o Sudeste Asiático, na qual as forças militares de cada membro seriam coordenadas para o desenvolvimento da defesa coletiva. Foi dissolvida na década de 1970 depois da saída de membros.

2 Instituição formada no início da década de 1960 para facilitar a cooperação intergovernamental entre a Federação Malaia, a Tailândia e as Filipinas, com uma clara orientação anticomunista. Por conta das diferenças entre os membros acerca do formato institucional, fracassou e teve suas tarefas posteriormente incorporadas à ASEAN.

3 Instituição imaginada no início da década de 1960 como uma confederação da Federação Malaia, Filipinas e Indonésia para lidar com questões de interesse comum, mas percebida como uma tática das Filipinas e da Indonésia para retardar a formação da Malásia.

primeira metade da década de 1970 dá-se com a primeira Declaração de Concórdia da ASEAN. Ademais, o estabelecimento de um secretariado permanente da instituição em Jakarta representou um avanço em termos institucionais, e a assinatura do TAC funcionava como um incentivo para o convívio pacífico do Vietnã reunificado com os demais Estados da região (PINTO, 2005).

A determinação da ASEAN de defender seus princípios foi testada quando antagonismos sino-soviéticos, sino-vietnamitas e cambojano-vietnamitas culminaram no terceiro conflito na Indochina, com a invasão do Camboja pelo Vietnã e a substituição do genocida Khmer Rouge por um títere vietnamita em 1979. Um dilema se apresenta para a ASEAN: conciliar a percepção tailandesa de que o Vietnã era uma ameaça e a perspectiva predominante na Indonésia e na Malásia de que o Vietnã seria uma proteção contra a China. A principal questão era a de se o Camboja sob controle vietnamita era preferível à maior influência chinesa na região (NISCHALKE, 2000). Como aponta Paulo Antônio Pereira Pinto (2005), a questão cambojana desafiava a ASEAN a demonstrar seu poder de interlocução como um agrupamento regional em condições de apresentar posições comuns perante a comunidade internacional, tendo-se dado ênfase prioritária às acomodações políticas e iniciativas diplomáticas conjuntas e relegado em segundo plano aspectos referentes à cooperação e integração econômica (PINTO, 2005). As resoluções patrocinadas pela ASEAN na Assembleia Geral da ONU acerca da questão do Camboja receberam grande apoio da comunidade internacional. A Indonésia colocou-se como interlocutora ao manter o diálogo com todas as partes no conflito, tendo o apoio de outros membros da instituição. Em encontros informais em Jakarta, as facções cambojanas discutiram a paz e a reconciliação nacional, e o Vietnã anunciou que retiraria as tropas do Camboja em 1989 (NISCHALKE, 2000). Cumpre lembrar que, apesar de desenvolvimentos políticos importantes, a cooperação e a integração econômicas eram de importância secundária na ASEAN, em especial em face da disparidade nos níveis de crescimento econômico. Houve a pressão de Cingapura – membro mais rico, livre de grande parte de barreiras tarifárias e não-tarifárias – para uma maior ênfase na cooperação econômica, mas outros membros temiam que Cingapura se beneficiasse desproporcionalmente de qualquer liberalização do comércio intra-ASEAN, que ainda era reduzido e oferecia limitadas perspectivas de ganhos de mercado com maior integração. Porém, como lembra Pinto (2005), gradativamente os membros entendiam que a melhor forma de conter o perigo representado pelo avanço comunista e a ameaça trazida pelos movimentos internos de insurgência inspirados pelos eventos no Vietnã seria a promoção acelerada do desenvolvimento econômico.

Após a retirada vietnamita do Camboja e a assinatura da paz em 1991, as relações entre a ASEAN e seu antigo inimigo melhoraram rapidamente. Depois que o Vietnã e o Laos aderiram ao TAC em 1992, surgiu um acordo geral de ampliação do número de membros entre os membros da ASEAN, mas não se chegou a consenso sobre condições e cronogramas. Em 1994, Cingapura ainda citava problemas de incompatibilidade econômica com o Vietnã, mas as tensões no Mar da China Meridional em 1995 apressaram a adesão vietnamita. Em 1997, ficou clara a controvérsia acerca da adesão de Myanmar devido à situação dos direitos humanos no Estado, havendo muita pressão ocidental para que não aderisse à ASEAN. Num momento em que membros da ASEAN como a Indonésia desejavam reafirmar suas soberania e independência em relação à interferência externa de Estados ocidentais, a decisão de admitir Myanmar – e também o Laos – foi inalterada. A melhoria da situação política interna no Camboja conduziu à adesão do Estado à ASEAN em 1999 após as Filipinas, Cingapura e a Tailândia terem insistido nessa melhoria como condição para a admissão do Estado (NISCHALKE, 2000).

O processo de integração era caracterizado pela falta de confrontação aberta entre seus membros, um feito notável tendo em vista o período de instabilidade entre tais Estados na véspera de formação da ASEAN em 1967. A instituição também reforçou suas credenciais diplomáticas durante a década de 1980 por meio de seu papel na resolução da crise cambojana, entrando na década seguinte com a reputação de uma das instituições regionais mais bem sucedidas no mundo em desenvolvimento. Por outro

lado, a resolução da crise cambojana deixou a ASEAN sem um propósito claro, uma vez que tal questão dominou a sua agenda ao longo da década de 1980. A busca de um novo papel foi ainda mais complicada pelas transformações no ambiente de segurança após o fim de Guerra Fria. A natureza mais fluida do ambiente regional deveria criar um vácuo de poder que o Japão e a China poderiam preencher conforme os EUA reduzissem sua presença regional. Ademais, havia propostas do Japão, da Austrália e do Canadá para o estabelecimento de novas instituições multilaterais no Pacífico nas áreas de segurança e economia, que foram questionadas pelos membros da ASEAN, pois minariam a centralidade dessa instituição e imporiam regras e práticas que poderiam ser prejudiciais aos seus interesses econômicos e políticos. Porém, na reunião de cúpula entre os membros da instituição em Cingapura em 1992, eles lançaram duas propostas que revitalizariam o grupo e enfrentariam os desafios emergentes trazidos pela globalização e pelas incertezas no contexto estratégico regional. Foram apresentados os planos de se formar uma área de livre comércio e de se criar um mecanismo para o diálogo regional acerca de temas de segurança na Ásia-Pacífico, o qual seria institucionalizado poucos anos depois. Outras áreas de cooperação funcional foram delineadas na cúpula em Cingapura, e os principais órgãos administrativos da ASEAN – em especial seu secretariado e o escritório do secretário-geral – foram fortalecidos. Desde então, a ASEAN embarcou num amplo conjunto de projetos cooperativos nas áreas de economia, desenvolvimento social, crime transnacional – como pirataria marítima, drogas e tráfico humano – e temas não-convencionais da área de segurança, como segurança energética (NESADURAI, 2009, p.92).

O fim da Guerra Fria alterou a configuração das relações internacionais no Leste e no Sudeste da Ásia, de forma que o novo ambiente apresentava oportunidades históricas para o relaxamento das tensões na região por meio da consulta multilateral, medidas de construção de confiança e prevenção de conflitos. Em 1994, foi criado o Fórum Regional da ASEAN (ARF na sigla em inglês), com os objetivos de ampliação do diálogo construtivo e da consulta sobre questões políticas e de segurança que fossem de interesse comum, bem como de estímulo aos esforços por medidas de construção de confiança e à diplomacia preventiva na região. A criação do ARF – que hoje reúne 27 Estados no debate sobre temas de segurança na Ásia-Pacífico – foi precipitada por desenvolvimentos externos, em especial disputas territoriais no Mar da China Meridional, nas quais Indonésia e Malásia perceberam a necessidade de engajar a China. O ARF complementa as alianças e os diálogos bilaterais múltiplos e oferece uma estrutura em que seus membros podem discutir questões de segurança regional e desenvolver medidas cooperativas para fortalecer a paz e a segurança na região (DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, s.d.). Segundo Nischalke (2000), o ARF pode ser visto como o produto do diálogo entre dois campos na ASEAN: os proponentes da Zona de Paz, Liberdade e Neutralidade e aqueles que confiavam nos EUA para a oferta de segurança. A participação da Coreia do Norte no ARF foi bem-vinda, vista como um passo significativo na evolução da situação política na Península Coreana e no ambiente de segurança na Ásia-Pacífico. Em 1997, foi criado o ASEAN +3 como um encontro informal entre representantes da ASEAN, China, Japão e Coreia do Sul, visando inicialmente à cooperação política e de segurança por meio do diálogo e da consulta. O ASEAN +3 foi posteriormente transformado em um arranjo permanente da diplomacia regional para promover a cooperação em múltiplos domínios, incluindo áreas como seguranças energética e alimentar (BACELETTE, 2014, p.42-45).

Com o objetivo de impulsionar a competitividade dos Estados da ASEAN pela integração, atrair investimentos estrangeiros diretos e promover o crescimento de economias subordinadas, foi estabelecida em 1992 a Área de Livre Comércio da ASEAN (AFTA na sigla em inglês). A diminuição de tarifas intrarregionais ocorreria de forma cooperativa mediante um esquema de tarifas preferenciais efetivas comuns, meio importante de liberalização do comércio entre os Estados da ASEAN. O propósito era reduzir as tarifas em todos os produtos industrializados a níveis de 0-5% para um determinado ano. Como a AFTA é uma área de livre comércio, as tarifas impostas às importações procedentes de Estados externos

à região são estipuladas por cada Estado em separado. De forma distinta às regras complexas do NAFTA, a AFTA reconhece os produtos como próprios da região se a proporção do componente local for de 40%. A pré-condição para a AFTA foi a mudança de poder de nacionalistas econômicos para reformistas liberais em vários Estados da ASEAN, além da ampliação do volume de investimentos diretos japoneses no Sudeste Asiático e do crescimento econômico da China, que estava se tornando um sério competidor para os Estados da ASEAN em bens manufaturados de baixo custo e como destino de investimentos estrangeiros diretos (MIYAZAKI, 2005, p.107). Entretanto, o nível de comércio entre os membros ainda era muito menor do que em outros blocos regionais, o que sugeria que os ganhos potenciais de maior integração ainda eram vistos como limitados. No que diz respeito a aspectos institucionais, existe pouca supranacionalidade: a gestão e a aplicação das normas da AFTA são feitas pelas autoridades aduaneiras nacionais de cada Estado-membro (BACELETTE, 2014, p.47).

A ASEAN teve papel reduzido no enfrentamento da crise asiática iniciada em 1997. Os déficits comerciais de muitos de seus membros levaram à fuga de capitais externos, com o aumento da especulação. A partir de julho de 1997, membros da instituição tiveram uma forte pressão para a desvalorização de suas moedas. O primeiro a desvalorizar a moeda foi a Tailândia, que baixou o baht a 20% em relação ao dólar. Logo depois, o governo da Malásia precisou intervir para manter o valor do ringgit, Cingapura desvalorizou o seu dólar, e o peso filipino se desestabilizou, bem como a rúpia indonésia. Por todo o mundo, fábricas diminuíram a produção ou foram fechadas, a quantidade de falências cresceu assustadoramente, bancos perderam bilhões de dólares em depósitos, e a inflação disparou em alguns Estados. Durante a crise, alguns obstáculos a uma cooperação mais durável na Ásia se tornaram ainda mais evidentes, como as disparidades entre seus Estados membros em termos de desenvolvimento econômico e abertura de seus sistemas econômicos. Entretanto, como lembra Bacelette (2014, p.42-45, 49), as crises internacionais podem exercer papel catalisador na ASEAN, uma vez que impõem desafios que ultrapassam a capacidade de Estados membros da instituição de lidar individualmente com tantos obstáculos. A rapidez com que a crise asiática se espalhou desvelou o alto grau de interdependência econômica regional e a ausência de mecanismos regionais para lidar com situações de tamanha gravidade. Com o objetivo de reduzir as vulnerabilidades frente a choques externos, foi estabelecida a Iniciativa de Chiang Mai que apontava para a mitigação dos problemas de liquidez e o desenvolvimento de sistemas de alerta prévio para monitoramento e prevenção de crises especulativas. A Iniciativa – que permitiu a expansão do arranjo de *swap* da ASEAN, datado da década de 1970 – foi criada em 2000 como uma rede de acordos bilaterais de *swap* cambial, que abrangia os Estados membros da ASEAN e seus parceiros no ASEAN +3 (CUNHA, 2004, p.220). Com a multilateralização da Iniciativa no fim da década de 2000, estabeleceu-se um *pool* de reservas visando a reduzir a vulnerabilidade dos participantes em face dos fluxos financeiros internacionais voláteis. Além disso, no início da década de 2000, a proposta chinesa de estabelecer uma área de livre comércio com os Estados membros da ASEAN – em vigor desde 2010 – foi prontamente aceita pelos Estados dessa instituição, que visavam à manutenção dos fluxos de investimentos pós-crise asiática. O Japão ofertou um acordo semelhante à ASEAN buscando a manutenção de sua influência geopolítica e econômica (BACELETTE, 2014, p.42-45, 49). Segundo Pinto (2005), a China teve clara motivação política ao propor a área de livre comércio aos membros da ASEAN logo após o ingresso chinês na OMC. Tal proposta causou preocupação ao Japão e aos EUA. A China também aderiu ao TAC no início da década de 2000.

Os membros da ASEAN estenderam a cooperação para outros temas e áreas, como saúde. No início da década de 2000, os líderes da instituição se reuniram com a China para discutir o combate ao SARS e, em face da gripe aviária, desenvolveram uma força-tarefa. Depois estimularam o desenvolvimento de parcerias, a troca de informação e o maior monitoramento. Além de projetos voltados para a educação, o desenvolvimento rural e a erradicação da pobreza, foram realizadas novas iniciativas relacionadas ao bem

-estar social e ao desenvolvimento, como planejamento familiar, tecnologias de comunicação e a situação de crianças e mulheres. O programa desenvolvido pelos ministros do Trabalho dos membros da ASEAN e o Programa de Assistência Técnica para os novos membros visavam a enfrentar os desafios da integração regional relacionados a trabalho e a emprego. No que diz respeito à gestão de catástrofes, uma cúpula de emergência da ASEAN foi realizada em face do tsunami no Sudeste Asiático em 2004, estimulando a união para esforços de resgate. Desenvolveram-se nas discussões na instituição propostas de centros de assistência humanitária e de redes de comunicação, bem como de troca de informação sobre desastres e sistema de alertas prévios sobre tsunamis. A localização de células de grupos terroristas em Estados da ASEAN fez com que o Sudeste Asiático ocupasse um lugar importante nas estratégias dos EUA após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. Porém, alguns membros do processo de integração da ASEAN como o Vietnã e a Indonésia buscaram manter uma relativa independência em relação à grande potência. Ainda que os membros tivessem desenvolvido pouca integração com respeito à inteligência, a cooperação cresceu, com a prisão de terroristas e o fortalecimento das polícias. Depois dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, iniciativas importantes foram desenvolvidas na década de 2000 por membros da ASEAN, como a Declaração da ASEAN sobre Ação Conjunta para Contraterrorismo e a Convenção da ASEAN sobre Contraterrorismo.

Analisando-se esse primeiro momento, é possível dizer, com base em uma perspectiva liberal, que os membros da ASEAN optaram pelo desenvolvimento de instrumentos de cooperação de baixas ou moderadas obrigação, precisão e delegação por almejam maior agilidade na implementação de compromissos, maior flexibilidade para realização de escolhas políticas e maior independência em relação a partes terceiras. A opção por decisões unilaterais recíprocas ou declarações políticas e a relutância a obrigações incondicionais em instrumentos juridicamente vinculantes – à exceção de acordos como o TAC – estavam ligadas à estrutura de preferências convergentes dos membros pelas maiores facilidade e rapidez na implementação de compromissos, pela possibilidade de reversão ou modificação dos compromissos de acordo com as circunstâncias internas e externas de cada membro e pela maior facilidade de abandono de acordos juridicamente não-vinculantes se houvesse mudanças bruscas na política doméstica de um Estado ou na política internacional, uma vez que as violações não carregariam as mesmas consequências da infração de disposições com alta obrigação. A baixa ou moderada precisão estava relacionada à estrutura de preferências convergentes dos membros da ASEAN por mais flexibilidade e espaço político para que fizessem suas próprias escolhas com um amplo leque de opções e definissem caminhos rumo à implementação de políticas, baseados no estágio de desenvolvimento de cada Estado, estratégias nacionais, circunstâncias e prioridades. A baixa delegação estava ligada à estrutura de preferências convergentes dos membros por desenvolver uma barganha institucionalizada ou política pura para a solução de controvérsias entre eles de forma mais independente e buscar um fórum para negociações no que diz respeito à elaboração e formulação de regras, mas sem regulações vinculantes vindas de outra parte.

Rumo à Comunidade da ASEAN

Alguns recuos no processo de estabelecimento da AFTA levaram a questionamentos acerca da determinação da ASEAN de criar um mercado único regional no Sudeste da Ásia. A instituição foi novamente testada durante a crise financeira asiática iniciada em 1997, na qual ficou evidente sua inabilidade de desenvolver uma resposta significativa e concertada à turbulência. A resposta limitada à poluição ambiental por conta dos incêndios nas florestas indonésias, o golpe em Camboja e a repressão em Myanmar apontaram os constrangimentos na ação da ASEAN para a comunidade internacional e a sociedade civil na região. Ademais, especialistas acreditavam que as adesões de Vietnã, Myanmar, Laos e Camboja tinham minado o progresso da ASEAN no estabelecimento de uma comunidade de segurança.

Embora a ampliação do número de membros tivesse representado o objetivo da instituição de representar o Sudeste Asiático como um todo, o alargamento testou a sua coesão interna e a sua reputação perante a comunidade internacional. Os novos membros trouxeram questões que testaram a capacidade de instituição quanto à resolução de problemas. Houve resistência a tentativas de se desenvolverem novas normas regionais que permitiriam aos membros ao menos discutir políticas domésticas de seus parceiros se elas tivessem externalidades regionais. Tal resistência vinha especialmente de novos membros, para os quais as tradicionais normas de soberania e não-intervenção defendidas pela ASEAN asseguravam a tais Estados um nível desejável de autonomia, enquanto permitiam os benefícios da adesão. Mais uma vez, a ASEAN deveria encontrar formas de revitalizar o grupo e ampliar sua credibilidade interna e externamente (NESADURAI, 2009, p.93-94).

Até o fim da década de 1990, a integração no âmbito da ASEAN dava pouca atenção a projetos mais robustos de natureza político-institucional; porém, tal situação começou a se transformar a partir do início da década de 2000. A segunda Declaração de Concórdia da ASEAN, assinada em Bali em 2003, estipulava que a Comunidade da ASEAN deveria ser estabelecida em três pilares. No âmbito da cooperação política e de segurança, a Comunidade Política e de Segurança da ASEAN reconheceria o direito soberano dos membros de buscar políticas externas e arranjos de defesa individuais e consideraria interconexões entre realidades políticas, econômicas e sociais – “segurança completa” – em consonância com a Visão ASEAN 2020, sem se aproximar de um pacto de defesa ou uma aliança militar. A Comunidade visaria a utilizar os mecanismos e as instituições da ASEAN para fortalecer as capacidades nacionais e regionais para o contraterrorismo e o combate ao tráfico de drogas e de pessoas e outros crimes transnacionais, além de trabalhar para garantir que o Sudeste Asiático permaneça livre de armas de destruição em massa. No âmbito da cooperação econômica, a Comunidade Econômica da ASEAN basear-se-ia na concretização dos pontos definidos na Visão ASEAN 2020 rumo à criação de uma região econômica estável e competitiva em que houvesse fluxos livres de bens, serviços, investimento e capital; desenvolvimento econômico e redução da pobreza até 2020. Para se estabelecer na ASEAN um mercado único, a estratégia residia em ampliar a competitividade econômica; fortalecer as iniciativas econômicas como a AFTA; acelerar a integração em setores prioritários; facilitar o movimento de empresários e trabalhadores; e fortalecer o mecanismo de solução de disputas da ASEAN para garantir soluções juridicamente vinculantes para as controvérsias econômicas. Na dimensão sociocultural, a Comunidade Sociocultural da ASEAN focaria na cooperação em educação, ciência e tecnologia, geração de empregos, proteção social e meio ambiente, dentre outras áreas (ASEAN, s.d.).

Para fortalecer o processo de construção da Comunidade da ASEAN, a Carta da ASEAN codificou normas, regras e valores e definiu objetivos claros e meios para prestação de contas e aquiescência. O mapa para a construção da Comunidade de 2009 a 2015 consistia dos três desenhos institucionais para as Comunidades Política e de Segurança, Econômica e Sociocultural, além de que a Carta da ASEAN e iniciativas subsequentes ajudaram a traçar os contornos da Comunidade. Ao se focar em objetivos e estratégias mais amplos, os contornos da Comunidade da ASEAN puderam ser melhor traçados, mas analisar o seu estabelecimento baseando-se na implementação de mais de 100 ações operacionais não parece ser suficiente. O cumprimento dos objetivos de desenvolvimento regional e nacional é um esforço combinado de todas as fontes, em especial da dimensão nacional. Apenas as ações regionais previstas nos desenhos institucionais não bastariam (LETCHUMANAN, 2015). Cumpre também lembrar que ainda existem áreas sensíveis da Carta que a tornam de difícil aceitação por todos os seus membros, particularmente direitos humanos e proteção ambiental. Autoridades nacionais também têm sido relutantes em ceder soberania a autoridades de outros membros da ASEAN (BACELETTE, 2014, p.47). A Carta foi alvo de profundo desapontamento por parte de inúmeros especialistas por institucionalizar as perspectivas tradicionais e estatocêntricas para a cooperação, reiterando a soberania e a não-intervenção como os princípios pri-

mordiais da instituição. Ainda que um conjunto de normas de governança relacionadas à democratização, direitos humanos e domínio da lei fosse formalmente articulado na Carta como componente dos objetivos fundamentais do grupo, diversos observadores questionam como tais objetivos podem ser atingidos se o princípio de não-intervenção permanece como parte fundamental da governança regional na ASEAN (NESADURAI, 2009, p.94).

A Comunidade Política e de Segurança visa a garantir que os Estados membros da ASEAN vivam em paz uns com os outros e o resto do mundo em um ambiente justo e harmonioso por meio da promoção da adesão aos princípios democráticos, o domínio da lei, a boa governança e a promoção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais como colocados na Carta da ASEAN. Ela prevê uma perspectiva abrangente para segurança e busca fortalecer as relações entre a ASEAN e os seus parceiros de diálogo, as organizações regionais e multilaterais e outras partes externas. Vislumbra, assim, uma comunidade de valores e normas compartilhados, uma região coesa e estável com responsabilidade compartilhada por uma segurança abrangente e uma região mais dinâmica integrada a um mundo cada vez mais interdependente, que contaria com componentes como desenvolvimento político, a definição de normas, a prevenção e a resolução de conflitos e a construção de paz pós-conflito. O TAC foi fortalecido com a adesão do Brasil, do Reino Unido e da União Europeia na década de 2010, colocando-se a relevância do tratado como um código de conduta de relações interestatais no que diz respeito a temas relativos ao Sudeste Asiático. O ARF veio trabalhando na direção do fortalecimento da coordenação com outros corpos setoriais da ASEAN visando a promover sinergia e complementaridade entre os mecanismos existentes na instituição. O lançamento do Instituto da ASEAN para Paz e Reconciliação para pesquisas sobre resolução e gestão de conflitos foi um passo importante na busca de meios para fortalecer a paz, a segurança e a estabilidade na região. Visando à promoção e à proteção dos direitos humanos, a ASEAN adotou sua própria Declaração de Direitos Humanos. Seus membros assinaram a Declaração de Phnom Penh sobre a adoção da Declaração de Direitos Humanos da ASEAN em 2012. A Comissão Intergovernamental da ASEAN sobre Direitos Humanos buscará implementar e disseminar ambas as declarações. Preveem-se ainda o estabelecimento de uma rede de centros de manutenção da paz e a colaboração entre as indústrias de defesa (ASEAN, 2013a, p.2-4). Porém, a ONU e uma série de ONGs consideraram o texto da Declaração de Direitos Humanos da ASEAN deficiente, uma vez que limitava os direitos humanos dos cidadãos a seus deveres, e a redação do documento foi marcada pela falta de participação das associações civis e pelo sigilo em torno das negociações.

A manutenção de um ambiente relativamente pacífico aponta para bases nas quais a Comunidade Política e de Segurança poderia operar. Questões relacionadas ao templo hindu Preah Vihear na fronteira entre Tailândia e Camboja – que disputam o território onde o santuário está localizado – e às ilhas Sipadan e Ligitan – disputadas por Indonésia e Malásia, que, de acordo com a decisão da Corte Internacional de Justiça em 2002, tem a soberania sobre as ilhas –, bem como a disputa de Pedra Branca entre Cingapura e Malásia sobre ilhotas na entrada oriental do Estreito de Cingapura, mostraram a maturidade dos Estados membros da ASEAN no uso de mecanismos bilaterais, regionais e internacionais para buscar solucionar disputas amigavelmente. Um próximo passo é mobilizar tais canais de solução de controvérsias para resolver disputas no Mar da China Meridional. A apreensão recente de uma quantidade recorde de drogas ilícitas, a pressão coordenada pelo cumprimento das leis e penas severas para envolvidos em narcotráfico apontam para a busca de uma região livre de drogas. A Comissão Intergovernamental da ASEAN sobre Direitos Humanos já está em funcionamento, mas mais precisaria ser feito no que diz respeito à proteção dos direitos humanos (LETCHUMANAN, 2015). A reiteração da soberania e da não-intervenção como princípios fundamentais na Carta da instituição – amplamente demonstrada pela recusa dos líderes da ASEAN de censurar a junta militar em Myanmar em 2007 pela repressão violenta aos protestos pró-democracia liderados por monges budistas – destaca o pessimismo em torno de bases mais densas sobre direitos

humanos na estruturação da Comunidade Política e de Segurança, mesmo com o estabelecimento de um corpo formal para lidar com direitos humanos na instituição (NESADURAI, 2009, p.105).

A ASEAN busca desenvolver a Comunidade Econômica ao facilitar o livre fluxo de bens, serviços, investimentos, trabalho qualificado e capital, bem como aumentar a conectividade física e institucional e também entre as pessoas a fim de reduzir os custos de se realizarem negócios. Ademais, procura reduzir a lacuna em termos de desenvolvimento dentro dos Estados membros da ASEAN e entre eles ao instituir programas específicos e encontrar sinergia pelo engajamento das áreas de livre comércio bilaterais e pela consolidação de uma parceria econômica regional abrangente. A necessidade de manter a versatilidade em relação às incertezas globais levou a região a ampliar a sua agenda de integração. O Acordo Abrangente da ASEAN sobre Investimentos foi fortalecido, e um programa de trabalho foi desenvolvido para a eliminação de barreiras não-tarifárias (ASEAN, 2013b, p.2-4). Uma das tarefas primordiais da Comunidade Econômica é a eliminação de tarifas sobre quase todos os bens até o fim de 2015. Todavia, a parcela do comércio intra-ASEAN no PIB total de 2009 a 2013 ficou estagnado em torno de 24%. Ao passo que o investimento intra-ASEAN aumentou nesse mesmo período, a taxa de crescimento é menor do que para o investimento extra-ASEAN. Cumpre também lembrar que a Comunidade Econômica não está utilizando completamente seu mercado único e sua base de produção e que é preciso mais trabalho no que diz respeito a facilitação do comércio, remoção de barreiras não-tarifárias e movimento de trabalhadores qualificados (LETCHUMANAN, 2015).

Cumpre lembrar que, no caso da AFTA, um processo de fortalecimento institucional e legalização parcial foi implementado desde meados da década de 1990 e que, naquele momento, os líderes da ASEAN tinham aceitado que a liberalização regional na formação de um mercado único regional era vital na garantia do crescimento econômico, o que, por sua vez, reforçaria seu poder e legitimidade políticos. Eles acreditavam que um mercado regional maior criado a partir da ligação das economias da ASEAN por meio da liberalização regional atrairia investidores que buscassem locais nos quais poderiam desenvolver redes de produção transnacionais. Como ocorrera com a AFTA, a adoção da Comunidade Econômica da ASEAN foi alimentada pelas percepções de que a competitividade da região como uma locação para o investimento e as redes de produção transnacionais precisava ser fortalecida pela apresentação de um espaço de produção e um mercado integrados para os investidores, em especial em face da concorrência com Estados como a China e a Índia. Para garantir uma implementação mais efetiva da Comunidade Econômica, o secretariado da ASEAN recebeu mais poderes para monitorar o cumprimento dos objetivos da Comunidade, bem como para interpretar e aplicar suas regras. Novos instrumentos foram desenvolvidos a fim de facilitar a implementação, sendo voltados para a consulta para a solução de questões de comércio e investimento, o monitoramento e o fortalecimento do mecanismo de solução de controvérsias. Embora os formatos institucionais associados à AFTA e à Comunidade Econômica da ASEAN não tenham estruturas centralizadas com poderes de imposição de regras, eles são relativamente mais intrusivos se comparados às estruturas cooperativas informais em geral preferidas na ASEAN. Isso aponta que a preocupação com a garantia do poder político doméstico e da legitimidade não precisa operar contra mudanças institucionais. Os governos podem desejar retrabalhar normas se reconhecem que a legitimidade política pode ser minada caso não revejam métodos informais e tradicionais. Eles podem reconhecer que, com o trabalho coletivo, serão capazes de melhor garantirem os objetivos de desenvolvimento nacional em face das ameaças econômicas mundiais. Outros blocos regionais e Estados como a China foram enquadrados como ameaças por conta de sua capacidade percebida de desviarem investimentos que seriam alocados na ASEAN. A solução proposta para lidar com o dilema de atração de investimentos foi oferecer aos investidores uma locação ampla na ASEAN ligada à liberalização do comércio regional. Ademais, a noção de “regionalismo aberto” ajudou a convencer lideranças da ASEAN que a formação da AFTA e da Comunidade Econômica não significava fechamento à economia mundial, e o sentido de consideração mútua dos interesses e das posições entre

os membros da ASEAN significava que eles estavam preparados para aceitar concessões (NESADURAI, 2009, p.102-104).

A Comunidade Sociocultural da ASEAN tem como objetivos desenvolver uma identidade comum e construir uma sociedade inclusiva em que o bem-estar das pessoas seja ampliado. As principais direções estratégicas da Comunidade Sociocultural apontam, no que diz respeito ao desenvolvimento humano, para o acesso equilibrado a oportunidades ao promover e investir na educação e aprendizado de longo prazo, treinamento de recursos humanos e capacidade de treinamento; encorajar a inovação e o empreendedorismo e promover a inovação, a ciência e a tecnologia em atividades de desenvolvimento socioeconômico. O alívio à pobreza, a garantia do bem-estar e da proteção social, a construção de um ambiente seguro e livre de drogas e o fortalecimento das capacidades na gestão de catástrofes e saúde também fazem parte de tais direções. Além disso, elas abarcam a promoção de justiça social e a maior relevância a ser dada aos direitos humanos em políticas públicas e nas demais esferas da vida, incluindo os direitos de grupos vulneráveis e marginalizados como mulheres, crianças, idosos, pessoas portadoras de deficiências físicas e mentais e migrantes. A proteção dos recursos naturais para o desenvolvimento socioeconômico – incluindo a gestão e a conservação sustentáveis do solo, da água, da biodiversidade e dos recursos florestais e marinhos – revelam a preocupação da Comunidade Sociocultural com a sustentabilidade ambiental. A promoção de maior consciência acerca de valores comuns no espírito de unidade na diversidade em todos os níveis sociais na ASEAN acompanha a busca da redução da lacuna de desenvolvimento entre os membros da instituição. A mobilização de recursos permanece uma preocupação primordial da Comunidade Sociocultural, de forma que ela procura examinar oportunidades para recursos internos, inclusive a exploração do papel de fontes tradicionais de financiamento como o Fundo de Desenvolvimento da ASEAN e a busca de novas fontes de recursos (ASEAN, 2013c, p.2-4). Embora receba pouca atenção, a Comunidade Sociocultural da ASEAN fortaleceu seus recursos e capacidades para a resposta a catástrofes regionais e opera formalmente na base de objetivos mais complexos que aqueles estabelecidos nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas. A região desenvolveu mecanismos para respostas coordenadas a pandemias, baseada nas experiências de SARS e gripe aviária (LETCHUMANAN, 2015).

É importante destacar que as normas de respeito à soberania e não-intervenção mantiveram-se centrais à governança regional. Apesar das novas normas declaradas na própria Carta da ASEAN acerca de democratização, direitos humanos e domínio da lei, são duvidosas as perspectivas para uma Comunidade – dentre elas, a Sociocultural – na qual a governança regional seja marcada pela inclusão, buscando-se realmente atender aos interesses e às necessidades das populações da região em contraposição ao que as elites nacionais e regionais julgam apropriado. Dado o forte conservadorismo na ASEAN, é improvável que as novas normas políticas sejam realmente inseridas nas instituições oficiais e nas práticas de governança regional. Com relação à governança ambiental regional, ficara claro que uma cooperação regional mais efetiva para responder aos desafios ambientais no Sudeste Asiático traria benefícios materiais consideráveis para os Estados e as populações. As normas ambientais tornaram-se proeminentes na região e estavam guiando as políticas ambientais domésticas nos Estados membros. Entretanto, essa estrutura de incentivos materiais e normativos foi incapaz de superar o compromisso dos Estados da ASEAN com a ideia de um crescimento liderado pelo mercado e os ganhos político-econômicos gerados por essa estratégia. Nesse contexto, instituições brandas, cooperação flexível e particularmente a não-intervenção nos assuntos internos dos Estados eram enfatizados pelos líderes regionais como elementos centrais na ASEAN que deveriam se manter fundamentais à governança ambiental regional a fim de se garantir a autonomia política doméstica sobre questões relacionadas ao meio ambiente. Os líderes da ASEAN continuam a resistir a um engajamento mais formal da sociedade civil regional e a uma estrutura mais institucionalizada para a consulta a essa sociedade sobre outras questões de governança regional além do meio ambiente. Outro problema está no fato de que a sociedade civil regional é bastante fragmentada, com conflitos e prioridades

múltiplos e conflituosos. Embora haja o reconhecimento oficial de que a ASEAN precisa engajar a sociedade civil nos temas de governança regional, há uma resistência clara por parte das elites governamentais e corporativas em estender a discussão para áreas como a governança econômica regional. Grupos trabalhistas e sindicatos não foram consultados quando os documentos da Comunidade Econômica estavam sendo elaborados, embora tenha havido ampla consulta a atores do mundo de negócios. Tal postura das elites mina a posição dos grupos da sociedade civil para quem a economia precisa ser estruturada não apenas de acordo com as linhas de competitividade e eficiência de mercado, mas também levando em conta a justiça distributiva. A questão fundamental de direitos econômicos – como o direito à terra e outros recursos e oportunidades econômicos – não é endereçada adequadamente em qualquer programa ou política da ASEAN que lide com integração econômica ou desenvolvimento social (NESADURAI, 2009, p.91-112).

Considerações finais

Na explicação do adensamento de laços político-institucionais no Sudeste Asiático e do desenvolvimento de uma arquitetura normativa mais complexa no âmbito da ASEAN a partir do início da década de 2000, a perspectiva teórica liberal permitiu superar a negligência das abordagens realista e construtivista acerca da integração na ASEAN em relação aos domínios econômico e sociocultural, à interação complexa de fatores materiais e ideacionais na definição das instituições de governança regional e à possibilidade de implementação de um regionalismo mais participativo. Ao lidar com os domínios econômico e sociocultural a partir da perspectiva liberal, foi possível verificar que os membros da ASEAN estipularam compromissos mais precisos desde o início da década de 2000 em áreas como a economia, uma vez que desejavam garantir o desenvolvimento regional em face das ameaças econômicas mundiais e compreendiam que a maior precisão poderia tornar mais claros os termos da liberalização regional e atrair investidores que desejassem desenvolver redes de produção transnacionais. Entretanto, eles optaram por instrumentos menos precisos e intrusivos a fim de preservarem os princípios de soberania e a não-intervenção em áreas como direitos humanos e meio ambiente ao perceberam que normas mais precisas poderiam minar as agendas políticas e socioeconômicas das elites nacionais e regionais e ampliar demasiadamente a interferência externa em seus assuntos domésticos.

No que diz respeito à interação complexa entre recursos materiais e ideacionais na definição das instituições de governança regional, foi possível elucidar que a mobilização de recursos materiais e ideacionais apontou para o desenvolvimento de obrigação mais alta no contexto conducente à criação da Comunidade da ASEAN para que os padrões e os poderes da instituição pudessem ser efetivamente utilizados em disputas acerca de poder, território ou riqueza no Sudeste Asiático e na Ásia-Pacífico. Os membros da ASEAN perceberam a necessidade de maximizar a eficiência das atividades coletivas com a centralização dessas atividades em instituições de mais alta obrigação – como aquelas estabelecidas na Carta da instituição – por meio de uma estrutura institucional mais concreta e estável e de um aparato administrativo mais robusto de apoio.

Finalmente, a perspectiva liberal permitiu concluir que a possibilidade de implementação de um regionalismo mais participativo é remota, uma vez que, ao continuarem a aderir ao “ASEAN way”, os membros da ASEAN entenderam que outra parte que pudesse tomar decisões vinculantes e estimular um regionalismo mais participativo ao incluir as posições de grupos da sociedade civil teria o potencial de minar as agendas políticas e socioeconômicas das elites nacionais e locais. Por conta disso, tais integrantes da instituição compreenderam que seria mais interessante manter uma delegação mais baixa de autoridade na configuração das novas instituições que compõem a Comunidade da ASEAN.

Referências bibliográficas

- ABBOTT, K.; KEOHANE, R.; MORAVCSIK, A.; SLAUGHTER, A.-M.; SNIDAL, D. The concept of legalization. *International Organization*, v.54, n.3, p. 401-419, 2000.
- ACHARYA, A. Do norms and identity matter: community and power in Southeast Asia's regional order. *The Pacific Review*, v.18, n.1, p.95-118, 2005.
- ASEAN. Overview. *ASEAN website*, s.d. Disponível em: <<http://ww.asean.org/asean/about-asean>>. Acesso em: 28 abr. 2015.
- _____. *Fact Sheet of ASEAN Political-Security Community*. Jakarta: ASEAN Secretariat, jun. 2013a.
- _____. *Fact Sheet of ASEAN Economic Community*. Jakarta: ASEAN Secretariat, jun. 2013b.
- _____. *Fact Sheet of ASEAN Socio-Cultural Community*. Jakarta: ASEAN Secretariat, jun. 2013c.
- BACELETTE, R. A crescente integração do Leste da Ásia, os novos arranjos institucionais e o papel da China. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n.18, p.41-58, set./dez. 2014.
- COLLINS, A. Forming a security community: lessons from ASEAN. *International Relations of the Asia-Pacific*, v.7, p.203-225, 2007.
- CUNHA, A.M. Iniciativa de Chiang Mai: integração financeira e monetária no Pacífico Asiático. *Revista de Economia Contemporânea*, v.8, n.1, p.211-245, jan./jun.2004.
- DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE. ASEAN Regional Forum (ARF). *DEAT website*, s.d. Disponível em: <<http://dfat.gov.au/international-relations/regional-architecture/asean/Pages/asean-regional-forum-arf.aspx>>. Acesso em: 29 abr. 2015.
- EATON, S.; STUBBS, R. Is ASEAN powerful? Neo-realist versus constructivist approaches to power in Southeast Asia. *The Pacific Review*, v.19, n.2, p.135-155, 2006.
- GOLDSTEIN, J.; KAHLER, M.; KEOHANE, R.O.; SLAUGHTER, A.-M. Introduction: legalization and world politics. *International Organization*, v.54, n.3, pp.385-399, 2000.
- KHONG, Y.F.; NESADURAI, H.E.S. Hanging together, institutional design and cooperation in Southeast Asia: AFTA and the ARF. In: ACHARYA, A.; JOHNSTONE, A.I. (Ed.) *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Global Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p.32-82.
- LEIFER, M. *ASEAN and the Security of Southeast Asia*. Londres: Routledge, 1989.
- LETCHUMANAN, R. What is ASEAN Community 2015 All About? *The Diplomat*, 13 fev. 2015. Disponível em: <<http://thediplomat.com/2015/02/what-is-asean-community-2015-all-about/>>. Acesso em: 12 maio 2015.
- MIYAZAKI, S. O Novo Regionalismo Econômico Asiático. *Contexto Internacional*, v.27, n.1, p.101-125, jan./jun.2005.
- NESADURAI, H.E.S. ASEAN and regional governance after the Cold War: from regional order to regional community? *The Pacific Review*, v.22, n.1, p.91-118, mar. 2009.
- NISCHALKE, T.I. Insights from ASEAN's foreign policy cooperation: the 'ASEAN way', a real spirit or a phantom? *Contemporary Southeast Asia: a journal of international & strategic affairs*, v.22, n.1, p. 89-112, 2000.
- ÖJENDAL, J. Back to the future? Regionalism in Southeast Asia under unilateral pressure. *International Affairs*, v.80, n.3, p.519-533, 2004.
- PINTO, P.A.P. China: a ascensão pacífica da Ásia Oriental. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.48, n.2, jul./dez.2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000200004>. Acesso em: 14 maio 2015.
- POLLARD, V.K. ASA and ASEAN, 1961-1967: Southeast Asian Regionalism. *Asian Survey*, v.10, n.3, p.244-255, 1970.