

Diplomacia regional: O caso da ASEAN

Eliana Silva Pereira

O processo de globalização, a evolução tecnológica, o desenvolvimento das telecomunicações, a pressão dos média e a emergência de novos Estados na ordem internacional, verificada depois da II Guerra Mundial, tiveram impactos profundos no âmbito e no desenvolvimento das relações internacionais. Esta nova ordem internacional contribuiu, significativamente, para o aparecimento de novos canais de diplomacia, desafiando o conceito tradicional de soberania estadual e abrindo caminho a formas inovadoras de diplomacia (Berridge 2005, 146). Com efeito, a prevalência das relações bilaterais verificada durante séculos, deu lugar a novas formas de relacionamento multilateral entre os Estados (Leguey-Feilleux 2008, 185) impulsionando, entre outros, mecanismos de cooperação regional cada vez mais frequentes em todo o mundo (Triesman 2007, 3).

O aparecimento de blocos regionais de cooperação, representa um reconhecimento de que, a proximidade geográfica, mais do que um fator de competição, representa uma oportunidade de cooperação económica e política que, diplomaticamente desenvolvida, promove o crescimento económico, social e cultural, conduzindo, simultaneamente, à estabilidade e à segurança regional.

Pese embora os atuais sistemas de cooperação regional existentes tenham partido de uma base económica e de fomento às trocas comerciais, o seu propósito atual, ainda que assente nessa base, assume, no entanto, diferentes contornos e características, dependendo não só da região, mas também dos propósitos e dos objetivos da integração em questão. *Mutatis Mutandis*, a cooperação regional é um movimento nascido em meados do século XX, caracterizado pela integração económica, social e, em alguns, casos política, entre Estados vizinhos, particularmente focados na prossecução de objetivos comuns, como o crescimento económico, a proteção dos direitos humanos, a coesão e a redução das desigualdades sociais, a promoção do desenvolvimento sustentável, da paz e da segurança regional.

A União Europeia (UE) é o primeiro, o mais profundo e o mais significativo exemplo de cooperação regional. Institucionalizada pelo Tratado de Roma, assinado em 1957, por seis Estados membros, UE conta, agora, com 27 Estados membros.

Seguindo este exemplo, outros blocos regionais emergiram nos últimos 50 anos, como o Mercado Comum da América Central, criado em 1960, pelo Tratado Geral sobre a Integração Económica da América Central; a União Africana, estabelecida em 1963; a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), instituída pela Declaração de Bangkok, no ano de 1967; a Cooperação Económica entre os países da Ásia e Pacífico, (APEC) instituída em 1989 e o Mercado Comum do Sul, Mercosul, institucionalizada pelo Tratado de Assunção, em 1991, entre outros.

A esmagadora maioria destas organizações regionais foram formalmente instituídas por Tratado Internacional e, muito embora prossigam objetivos semelhantes, na prática, apresentam um grau de integração, económica, social e política bastante díspar. Na verdade, com exceção da EU, o escopo fundamental destas organizações continua a ser, essencialmente, económico, como sucede com a ASEAN (Barson 2006, 213).

Apesar das suas diferenças, as organizações regionais têm contribuído, significativamente, para a promoção e o reforço das relações de amizade entre os Estados membros vizinhos, incentivado a coordenação regional em assuntos chave, melhorado as relações e o diálogo político, como veículo fundamental à manutenção da paz e da segurança regional e permitindo que pequenos Estados possam desempenhar um importante papel na comunidade internacional e, conseqüentemente, desenvolver e reforçar os seus próprios canais de diplomacia multilateral.

A diplomacia multilateral típica das organizações internacionais é, essencialmente, uma atividade política, um método ou técnica de interação e diálogo político entre os Estados vizinhos, facilitadora da prossecução de objetivos e valores comuns e promotora de um sistema de tomada de decisão célere e

eficiente (Berridge 2005, 148). Paralelamente, a diplomacia multilateral desempenha, também, um importante papel no fomento da participação de organizações não-governamentais, da sociedade civil, do setor privado e do próprio indivíduo, em assuntos tradicionalmente entregues ao Estado distanciando-se, desta forma, da tradicional diplomacia bilateral¹.

Neste artigo, debruçamo-nos, essencialmente, sobre a diplomacia regional desenvolvida no seio da ASEAN e destacamos, ainda que de forma sucinta, as principais características da organização e os mecanismos diplomáticos através dos quais a mesma tem aprofundado a sua integração a caminho do estabelecimento das três comunidades da ASEAN: a comunidade da segurança, a comunidade económica e a comunidade sociocultural.

A ASEAN foi formalmente instituída pela Declaração de Bangkok, de 8 de agosto de 1967 (<http://www.asean.org/news/item/the-asean-declaration-bangkok-declaration>), como uma organização geopolítica e económica, composta por cinco Estados membros fundadores: a Indonésia, a Malásia, as Filipinas, Singapura e a Tailândia. Desde então, tornaram-se já membros o Brunei Darussalam (1984), o Vietname (1995), o Laos, o Myanmar (1997) e o Camboja (1999). Timor-Leste estabeleceu o seu secretariado nacional da ASEAN, em janeiro de 2011 e durante a presidência Indonésia, em março do mesmo ano, entregou o seu pedido oficial de adesão à organização. De forma a intensificar a preparação do país para ser o décimo primeiro membro da ASEAN, o V Governo Constitucional criou também, em 2012, a Secretaria de Estado para os Assuntos da ASEAN, sob tutela do Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação.

De acordo com os termos da Declaração de Bangkok, a ASEAN tem como objetivo estimular a cooperação económica, social, cultural, técnica e educacional, promover a colaboração efetiva e a assistência mútua na manutenção da paz e da estabilidade regional, através do respeito pela justiça, pelo Estado de direito e pelos princípios da Carta das Nações Unidas.

Volvidos mais de dez anos sobre a crise de 1997, que teve um forte impacto na economia da ASEAN, os seus Estados membros encontram-se, atualmente, numa fase de progresso económico. A integração regional e económica potenciada pela organização tem melhorado a qualidade de vida das populações, contribuído para a sedimentação da democracia e fortalecido a estabilidade a paz e a segurança na região. Este processo de integração e a evolução social e cultural verificada entre os Estados membros, tem sido potenciada, através de diferentes canais e atores diplomáticos, tendo-se aprovado Tratados Internacionais, emitido declarações políticas, encetado ações de mediação e diálogo regional e desenvolvido diversas iniciativas políticas e sociais, que colocam a ASEAN como um exemplo de sucesso no âmbito da diplomacia e cooperação regional.

Nos primeiros anos após a sua criação, a associação organizou e desenvolveu a sua atividade sobretudo através de várias reuniões ministeriais informais, tendo oportunidade de redefinir conceitos e métodos de cooperação. A primeira cimeira oficial realizou-se em Bali, em fevereiro de 1976, onde foi assinada a Declaração de Concórdia I, o Tratado de Amizade e Cooperação e o Acordo que criou o Secretariado da ASEAN.

A Declaração de Concórdia I (<http://www.asean.org/news/item/declaration-of-asean-concord-indonesia-24-february-1976>) assumiu importância primordial nesta fase, na medida em que incentivou e exortou à expansão da cooperação política, através da organização de cimeiras periódicas entre os chefes de Estado, mostrando a associação a seguir a tendência internacional de incorporar no seu funcionamento a realização de cimeiras regulares (Leguey-Feilleux 2008, 299).

A manutenção da paz e da estabilidade regional, através do respeito mútuo pela independência e autonomia dos Estados é também um dos objetivos da ASEAN. Neste sentido, o Tratado de Amizade e Cooperação, (<http://www.asean.org/news/item/treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-indonesia-24-february-1976-3>), assinado nesta primeira cimeira, foi complementado, em 1995, pelo Tratado do Sudeste Asiático, (<http://www.asean.org/news/item/treaty-on-the-southeast-asia-nuclear-weapon-free-zone>) que estabeleceu uma zona livre de armas nucleares e banuiu o seu uso na região

¹ A diplomacia bilateral é um método de interação política entre Estados, com regras próprias codificadas na Convenção de Viena sobre relações Diplomáticas de 1961, um Tratado Internacional que estabelece as principais normas aplicáveis às relações bilaterais diplomáticas entre Estados.

demonstrando uma clara vontade da associação em contribuir para o desarmamento nuclear e para a paz internacional.

O primeiro passo para a promoção da competitividade e das relações económicas entre os Estados membros deu-se em 1992, com o estabelecimento de uma área de comércio livre, através da adoção de uma tarifa preferencial comum destinada a incentivar as relações e as trocas comerciais entre os Estados membros.

Para além da Declaração de Bangkok e de Concórdia I, a ASEAN tem proferido, isolada e conjuntamente com outros países, diversas declarações públicas, nomeadamente de proteção dos direitos humanos, de combate ao terrorismo internacional, entre outras. A natureza destas declarações nem sempre é a mesma. São declarações que assumem, por vezes, carácter meramente político que, pese embora, contenham intenções e compromissos não comportam a assunção de quaisquer obrigações, outras vezes, são declarações onde se assumem verdadeiras obrigações legais, como sucede com a Declaração da Singapura de 1992, (<http://www.asean.org/news/item/singapore-declaration-of-1992-singapore-28-january-1992>), (Barson 2006, 319).

Em termos da sua organização e funcionamento, o grande destaque vai para a entrada em vigor da Carta da ASEAN, em dezembro de 2008 (<http://www.asean.org/asean/asean-charter/asean-charter>). Trata-se do primeiro Tratado Internacional que veio conferir personalidade jurídica à organização, codificando as principais normas e valores aplicáveis à mesma, representando um marco significativo no reforço e na promoção da integração e coesão interna.

A ASEAN tem também desempenhado um papel de extremo relevo na manutenção da paz e da segurança regional, dando preferencial atenção à resolução pacífica dos conflitos. Com efeito, na sequência das disposições do Tratado de Amizade e Cooperação, a associação, instituiu um concelho superior, composto por representantes ministeriais, destinado a funcionar como um mecanismo de resolução de disputas. Até à data, o Tratado de Amizade e Cooperação permanece como o único instrumento diplomático regional que estabelece um mecanismo de resolução pacífica dos conflitos no Sudeste Asiático.

Neste âmbito, um dos mais importantes capítulos da diplomacia da ASEAN decorreu durante o conflito do Camboja, onde a associação assumiu a liderança na mediação do conflito, através da intervenção da Indonésia como interlocutor. Mantendo o diálogo com as partes envolvidas no conflito, a ASEAN para além de ter patrocinado e apoiado a Resolução das Nações Unidas (<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamicbackgr.html>), que realçava a importância da necessidade de chegar a uma solução pacífica e duradoura para o conflito, também promoveu a realização de várias reuniões informais em Jakarta, envolvendo diversos Estados, várias frações cambojanas e cujo contributo foi essencial para a reconciliação nacional (<http://www.c-r.org/our-work/accord/cambodia/final-act.php>).

Mais recentemente, o papel da ASEAN na resolução de conflitos tem sido, particularmente, visível no diferendo fronteiriço entre a Tailândia e o Camboja, que tem levado à realização de diversas reuniões interministeriais e no conflito no Mar do Sul da China. Com efeito, sobretudo a partir da década de noventa, a ASEAN tem procurado estreitar as suas relações com a China, dando especial realce a questões de segurança e à solução pacífica do diferendo no Mar do Sul, que envolve diversos países e Estados membros da ASEAN.

A segunda grande cimeira da ASEAN, realizada em Kuala Lumpur, em 1997, é também um importante marco na vida da associação. Pela primeira vez na sua história, reconhecendo a necessidade e as vantagens associadas à expansão das relações económicas com outros Estados, a ASEAN iniciou um processo de consulta com países vizinhos, como a Austrália, o Japão e a Nova Zelândia, que culminou com a realização de uma conferência ministerial, onde participaram, também, outros parceiros de diálogo, como o Canada, a União Europeia e os EUA. Deste então, a ASEAN tem organizado conferências anuais, onde marcam presença importantes potências regionais como a China, a Índia, a Coreia do Sul, a Rússia e do próprio Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Este sistema de diálogo constitui um excelente exemplo de diplomacia funcional associativa (Barson 2006, 8) e permite a discussão de um sem número de assuntos de cariz regional e mundial promovendo, simultaneamente, as relações entre o norte e o sul, fomentando a própria cooperação sul-sul.

Paralelamente a este sistema de diálogo com o exterior, a ASEAN criou, igualmente, um mecanismo de fomento ao diálogo interno. Na verdade, reconhecendo que as disparidades económicas e as diferenças sociais e culturais existentes entre os Estados membros da ASEAN poderiam constituir uma ameaça à segurança e à estabilidade regional, foi instituído em 1997, o Fórum Regional da ASEAN, com o objetivo de promover a paz e a segurança, através de um sistema de diplomacia preventiva, assente na comunicação, diálogo e cooperação institucional, destinado a encorajar a confiança e a compreensão entre as partes essenciais à obtenção de uma paz duradoura e estável. Contando com participação ministerial e de funcionários seniores, o Fórum Regional da ASEAN tem desenvolvido métodos e princípios de trabalho encorajadoras da confiança e da consulta entre Estados membros, assente num processo de decisão consensual, na transparência e no diálogo multilateral sobre os mais diversos assuntos.

Foi neste contexto que se desenvolveu o conceito de diplomacia preventiva, bem como os seus princípios orientadores que, muito embora não sendo juridicamente obrigatórios, constituem um conjunto de orientações acordadas pelos Estados membros, servindo como um fio condutor das boas relações entre eles. A diplomacia preventiva, desenvolvida entre os Estados da ASEAN é, como o próprio nome indica, uma ação consensual diplomática, uma forma de interação estadual que tem como objetivo final a prevenção de conflitos e disputas na região, minimizando, da mesma forma, o impacto de tais disputas. Simultaneamente, a diplomacia preventiva, agindo como um canal de comunicação privilegiado é, também, promotora da confiança interna, reforça os laços institucionais e a transparência, fortalecendo as relações e a integração entre os países. Neste âmbito, a região criou, inclusive, um órgão interministerial *ad hoc* conhecido como ASEAN Troika, (<http://www.aseansec.org/3637.htm>), destinado a promover a cooperação mais efetiva nos assuntos que possam afetar a paz e a estabilidade regional e organiza, anualmente, uma conferência entre a ASEAN e as Nações Unidas sobre diplomacia preventiva, (<http://www.aseansec.org/15451.htm>).

As relações diplomáticas entre os Estados membros da ASEAN podem, ainda, ser analisadas segundo a chamada diplomacia de tipo I, e II. A diplomacia de tipo I é a aquela que se desenvolve através dos canais governamentais oficiais, sendo um processo de interação intergovernamental ao mais alto nível entre diferentes Estados. A diplomacia de tipo II é, por sua vez, uma intervenção privada de indivíduos e da sociedade civil que agem *per se*, sem representarem qualquer Estado e sem qualquer autoridade política (Leguey-Feilleux 2008, 331).

No entanto, na ASEAN, a diplomacia de tipo II, conta com um envolvimento muito limitado da sociedade civil, dizendo antes respeito, a um complexo informal de redes e canais de comunicação de nível nacional e regional, abrangendo também canais oficiais. Trata-se, essencialmente, de uma forma de diálogo associada à promoção da segurança regional sendo composta por académicos, muitas vezes com conexões governamentais (Aguilar 2008, 11). Na ASEAN, a diplomacia da sociedade civil, desenvolvida por indivíduos e por organizações não-governamentais fica, assim, enquadrada na chamada diplomacia de tipo III, representativa de um processo de redes e canais de comunicação informais, não oficiais envolvendo, essencialmente, entidades não-governamentais.

Como tivemos oportunidade de sumariamente demonstrar, a ASEAN representa, no Sudeste Asiático, uma forma de cooperação multilateral e integração regional profícua e duradoura, assente numa base de diálogo e num processo diplomático de interação, direcionado para a promoção da cooperação económica, social, cultural, técnica, da paz e da estabilidade regional. Através de diversos canais diplomáticos, a ASEAN tem promovido a assinatura de Tratados Internacionais, emitido declarações políticas, fomentado a resolução pacífica de conflitos e incentivado o crescimento económico interno, numa zona do globo ainda muito marcada pelas disparidades socioeconómicas. Neste processo, a ASEAN tem envolvido não só chefes de Estado e de Governo, mas também académicos e a própria sociedade civil, reforçando os laços institucionais entre os Estados membros e fomentando as boas relações com estados vizinhos e com a comunidade internacional em geral, dando passos significativos para a sedimentação das comunidades da ASEAN num futuro muito próximo.

Bibliografia

- Aguilar, Alan Christopher Jessen 2008, *Track 2 Diplomacy and ASEAN Peace, the role of experts in the development towards a security community – a case study on ASEAN-ISIS*
http://www.duo.uio.no/publ/statsvitenskap/2008/73452/MA_Aguilar.pdf
- Barston R.P. 2006, *Modern Diplomacy*, Pearson Longman, 3rd Edition.
- Berridge G.R. 2005, Emeritus Professor of International Politics, University of Leicester, *Diplomacy Theory and Practice*, 2nd Edition Palgrave.
- Leguey-Feilleux, Jean-Robert 2008, *The Dynamics of Diplomacy*, Lynne Rienner Publishers, Boulder London
- Triesman Lord 2007, *Public Diplomacy: steps to the future*, London Economic School,
- William R. Moomaw 2012, *New Diplomacy*, The Fletcher School, Tufts University,
<http://fletcher.tufts.edu/ierp/pdfs/NewDiplomacy.2.pdf>
- Association of the Southeast Asian Nations (ASEAN) website, <http://www.aseansec.org/>