

A ÁSIA ORIENTAL NO PÓS-GUERRA FRIA: ENTRE A RIVALIDADE E A COOPERAÇÃO

Joana Yemi Pereira

*Investigadora Associada do Observatório Político
Universidade Nova de Lisboa*

A queda do Muro de Berlim não teve, na Ásia, o impacto imediato que a Europa conheceu. Apesar de não se terem registado alterações na divisão da Península Coreana, ao contrário da experiência de reunificação alemã, é inegável que a partir de 1989 a redução da tensão entre as grandes potências alterou a balança de poderes na Ásia Oriental, permitindo assim a cooperação entre antigos rivais.

O fim da Guerra Fria viabilizou a cooperação entre os estados do Nordeste Asiático em moldes absolutamente históricos, o que nos leva a argumentar que foi a difícil (mas estratégica) relação entre Pequim, Tóquio e Seul que operou como engrenagem para a integração regional da Ásia Oriental¹. Esta sub-região afigura-se um laboratório fascinante para o estudo das transformações do sistema internacional depois de 1990, não só pelo carácter paradoxal que concilia o acentuado crescimento económico com as tensões securitárias existentes, mas sobretudo porque a alteração da estrutura do sistema internacional que se verificou no pós-Guerra Fria despertou a sub-região para a questão do regionalismo, numa tentativa de se destacar num ambiente internacional que se desejava multipolar.

Se, por defeito, há quem defenda que o confronto bipolar acabou mais cedo na Ásia, aquando da reaproximação sino-americana na década de 1970, que “esvaziou a lógica da Guerra Fria do seu anterior significado”²; por excesso, pode argumentar-se que a tensão ideológica subjacente àquele período não terminou de todo devido à perpetuação de regimes comunistas. Não obstante esta controvérsia, o primeiro sinal de mudança estrutural na Ásia coincidiu com a criação da APEC (Cooperação Económica da Ásia-Pacífico), em 1989, através da qual os EUA substituíam o tradicional sistema de “*hub-and-spokes*” que mantinham na Ásia pela cooperação multilateral (ou, se preferirmos,

¹ Cf. “Plus Three as prime movers” em Dobson, Wendy, (2001) *Deeper Integration in East Asia: Regional Institutions and the International Economic System*, Blackwell Publishers, Oxford, p. 1007.

² Cummings (1998) cit. por Cui, Shunji (2007) *Beyond Rivalry? Sino-Japanese Relations and the Potential for a ‘Security Regime’ in Northeast Asia*. Tese de Doutoramento, The London School of Economics and Political Science (LSE), 122.



“minilateral”³). Seguiu-se a criação do FRA (Fórum Regional da ASEAN), que se reuniu pela primeira vez em 1994 e da KEDO (Organização para o Desenvolvimento Energético da Península Coreana), fundada um ano depois por iniciativa norte-americana, japonesa e sul-coreana, e que visava a resolução da questão nuclear norte-coreana através da implementação do Acordo-Quadro assinado entre os EUA e a Coreia do Norte, em 1994.

Contudo, o contributo destas três organizações para a construção de uma comunidade regional asiática foi pouco significativo. Em relação à APEC, Nick Bisley diz que é difícil pensar noutra instituição regional que tenha sofrido uma mudança tão célere entre o entusiasmo da sua criação e a desilusão da sua estagnação⁴. Em 1994, a Declaração de Bogor tinha elevado as expectativas sobre a real utilidade da organização, já que a APEC passara a ter um *modus operandi* e objetivos mais concretos para os quais deveria trabalhar⁵. Mas se a decisão de criar uma área de comércio livre já tinha sido de difícil negociação, o tempo provou o desconforto e ceticismo de vários membros na prossecução desses mesmos objetivos. A cimeira de líderes que se seguiu a Bogor, realizada em Osaka, evidenciou as visões divergentes entre os membros “ocidentais” e “asiáticos” quanto ao futuro da organização. Em primeiro lugar, não se obteve consenso em utilizar a APEC como instituição precursora na redução das barreiras comerciais da região. Ou seja, enquanto os líderes ocidentais procuravam que a instituição regional se focasse mais nos resultados e tivesse um papel mais ativo na liberalização do comércio, os líderes asiáticos preferiam uma cooperação económica menos aprofundada do ponto de vista institucional⁶. A credibilidade da APEC foi também fortemente abalada pela apatia com que reagiu à Crise Financeira Asiática de 1997-98 e, por consequência, o desinteresse dos seus membros acabou por se traduzir numa agenda demasiado ambígua.

Da mesma forma, o FRA não fez progressos substanciais desde a sua criação: não foi bem-sucedido do ponto de vista da promoção da confiança, já que visava reduzir a desconfiança entre os países da região, sobretudo no que respeitava aos seus programas de defesa; nem conseguiu desenvolver mecanismos eficazes de diplomacia preventiva para lidar com os vários *flashpoints* da região, pois os assuntos securitários mais importantes eram afastados por um ou outro governo⁷. A estagnação do processo do ARF resultou da falta de confiança entre os estados-membros, para além de que “*the ASEAN Way of ‘consensus decision making’ and ‘non-binding commitments’*”⁸ dificultou a tarefa de obter resultados tangíveis em termos de cooperação securitária.

³ Idem, p. 130.

⁴ Bisley cit. por Beeson, Mark e Stubbs, Richard (2012) *The Routledge Handbook of Asian Regionalism*, Routledge Handbooks, Nova Iorque, p. 350.

⁵ A criação de uma área de comércio livre até 2010 para as economias industrializadas e até 2020 para as economias em desenvolvimento.

⁶ Idem, p. 356.

⁷ Frost e Kang cit. por Aggarwal et. al. (2008) *Northeast Asia: Ripe for integration*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, Heidelberg, p. 233.

⁸ Yuzawa em Beeson, Mark e Stubbs, Richard, op. cit., p. 348.

Quanto à KEDO, pode afirmar-se que a sua criação foi mais ditada pela necessidade prática da sua existência do que por considerações teóricas e, por isso, a sua subsistência estava predefinida e dependia do cumprimento, por parte da Coreia do Norte, do programa de desnuclearização. Na sequência da falta de compromisso por parte de Pyongyang, o Quadro Executivo da KEDO decidiu suspender o projeto dos Reatores de Água Leve (LWR) em Março de 2006.

A Crise Financeira Asiática de 1997-98

Kevin Cai verificou uma “dramática mudança de pensamento entre políticos e empresários do Nordeste Asiático depois da Crise Financeira Asiática de 1997-98, que se aperceberam da urgente necessidade em criar um mecanismo formal regional para lidar com crises que pudessem vir a ocorrer no futuro e para manter o crescimento económico da região”⁹. A criação da ASEAN+3¹⁰ e da EAS¹¹ (Cimeira da Ásia Oriental) constituíram duas respostas a essa necessidade.

Em 1997 ecoou assim o alarme das preocupações regionalistas, ao colocar em questão não só o milagre económico da Ásia Oriental mas também o respetivo modelo dos estados desenvolvimentistas, que expôs a vulnerabilidade das economias regionais.¹² Os países que tiveram de acarretar com as medidas de austeridade do FMI (nomeadamente a Tailândia, a Indonésia e a Coreia do Sul) acusaram a instituição financeira pelo diagnóstico incorreto que fez da realidade asiática e pela conseqüente dureza das medidas¹³. O descrédito dos países da Ásia Oriental estendeu-se também aos EUA, por hesitarem em resgatar a Tailândia e a Indonésia durante a Crise Financeira e por se oporem à criação do Fundo Monetário Asiático (FMA), proposto pelo Japão em Setembro de 1997.

Para além de evidenciar a iniciativa japonesa, a Crise provou também o sério compromisso chinês para com a região: a China doou mil milhões de dólares à economia tailandesa quando a sua moeda colapsou, estreitou a sua relação com a ASEAN e, ao contrário da sua inicial oposição ao FMA, apoiou a ICM (Iniciativa Chiang-Mai), o que possibilitou o desenvolvimento da cooperação financeira regional. A crise revelou ainda que a ASEAN não dispunha de mecanismos para superar a crise; que a APEC foi incapaz de encontrar uma solução para o desastre financeiro asiático e que o Banco de Desenvolvimento Asiático “respondeu timidamente para servir como credor regional de último

⁹ Kevin Cai (2001) p. 11, *cit por* Idem, p. 449.

¹⁰ Engloba os 10 países-membros da ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático) e os “Plus Three”: China, Japão e Coreia do Sul.

¹¹ Desde 2011, a EAS é composta por 18 países-membros: os membros da ASEAN, a Austrália, a China, a Coreia do Sul, a Índia, o Japão, a Nova Zelândia, os EUA e a Rússia.

¹² Borrus, Michael, Ernst, Dieter e Haggard, Stephan (2000) *International production networks in Asia: rivalry or riches?*, Routledge, Londres, p.1; Dobson, Wendy, *op. cit.*, p. 995.

¹³ Higgott (1998) *cit. por* Katada em Beeson, Mark e Stubbs, Richard (2012), *op. cit.*, p. 131.



recurso". Neste contexto, em que a crise despertou a consciência de uma história comum, a nova estrutura da ASEAN+3 assumiu prontamente um papel central na cooperação financeira na conjuntura de crise.

Com esta inovação formal *suis generis*, dada a tradição regionalista não-institucionalizada da Ásia Oriental, a ASEAN+3 pôde desenvolver a sua própria agenda, evitando assuntos políticos mais sensíveis, como a democracia e a promoção de direitos humanos. Para além de excluírem a participação dos EUA, o facto de a cooperação financeira ter assumido a agenda dianteira da ASEAN+3 "ilustra uma anomalia na trajetória convencional da integração regional de qualquer outra parte do mundo"¹⁴.

Assim, a ASEAN+3 possibilitou que a ASEAN desempenhasse um papel central na cooperação da Ásia Oriental, embora a sua capacidade de liderança tenha sido questionada por investigadores como David Martin Jones e Michael L.R. Smith¹⁵, deixando para debate a questão sobre quem deverá liderar o processo de integração regional. No entanto, e para todos os efeitos, uma das razões que tem permitido à ASEAN receber as cimeiras da ASEAN+3 e desempenhar um papel de destaque neste processo é precisamente a competição ou confronto entre a China e o Japão.

Depois da criação desta moldura institucional, os EUA deixaram de se opor tão assertivamente à cooperação regional asiática como a primeira Administração Bush tinha feito no início dos anos 90. A razão para esta acomodação prende-se, em boa parte, à falta de alternativas eficazes ao Sistema de São Francisco, centrado em Washington. A relativa paz e estabilidade que se fizeram sentir no Nordeste Asiático desde o fim da Segunda Guerra Mundial provam que o bilateralismo funcionou bem mas que não resolveu o problema coreano e a indefinição taiwanesa, o que demonstra que os desafios da região não estão bem adaptados a soluções exclusivamente bilaterais, sendo que, tal como os desafios energéticos e ambientais, serão melhor tratados num contexto multilateral.¹⁶

Importa ainda ressaltar que a ideia por detrás da criação da EAS consistia em transformar a ASEAN+3 numa moldura regional mais coerente e desenvolvida, permitindo assim que a China, o Japão e a Coreia do Sul tivessem um papel mais ativo (e paritário, em relação aos países da ASEAN) no processo de construção de uma comunidade regional na Ásia Oriental. No entanto, o facto de a ASEAN+3 herdar um passado comum, resultante da Crise Financeira e que culminou na ICM e no desenvolvimento da UMA (União Monetária Asiática),

¹⁴ Em 1961, baseando-se na experiência europeia, Béla Balassa publica um estudo em que classifica o curso de evolução da integração regional em cinco fases. No entanto, a Teoria de Integração Económica é refutada por Dieter e Higgott, especialmente porque o desenvolvimento da ASEAN+3 vem provar que é possível existir integração regional a partir da cooperação financeira (Dieter e Higgott (2003) *cit. por* Terada em Beeson, Mark e Stubbs, Richard, op. cit., pp. 365-369).

¹⁵ *Idem*, p. 365.

¹⁶ Calder, Kent e Ye, Min (2010) *The Making of Northeast Asia*, Stanford University Press, Stanford, p. 244.



põe em causa a relevância da EAS, à qual muitas vezes é atribuído um papel secundário por incluir os mesmos membros da ASEAN+3. Para todos os efeitos, a EAS é apenas uma cimeira, sem secretariado permanente nem acordo institucional permanente: “it is indeed just a summit, or as expressed prosaically by an eminent American scholar ‘a dinner followed by sixteen speeches’”¹⁷. Conclui-se assim que a relação entre a EAS e a ASEAN+3 ainda é bastante ambígua: enquanto alguns países preferem um agrupamento mais restrito, limitado à ASEAN+3, outros defendem a EAS alargada, que permita contrabalançar o poder da China.

O Nordeste Asiático enquanto protagonista

Desde os primórdios da década de 1990, as empresas transnacionais do Nordeste Asiático foram estabelecendo redes de produção transnacionais, apesar do fraco apoio institucional. “O resultado foi uma ‘fábrica asiática’ por toda a região, mais conduzida pelos mercados do que pelos governos.”¹⁸ Com a regionalização económica feita de baixo para cima (“*bottom-up*”) tornou-se urgente a criação de políticas governamentais que completassem os processos de integração económica. Neste sentido, proliferaram encontros e cimeiras bilaterais entre os líderes regionais (com os dirigentes políticos da China, Coreia e Japão a reunirem-se, no mínimo, duas vezes por ano), bem como *think tanks* asiáticos (com ligações ministeriais), que tinham por objetivo a promoção de acordos de comércio regional.

A alteração da postura da China em relação a iniciativas intra-regionais é absolutamente histórica, e resultou não só do choque da Crise Financeira, mas também das suas novas responsabilidades em Hong Kong, que havia passado para sua administração a 1 de Julho de 1997. Hong Kong sofreu uma grande exposição à Crise, devido à interdependência regional que mantinha na região, o que resultou na perceção chinesa que a RPC estava mais vulnerável do que nunca às flutuações financeiras da Ásia Oriental.¹⁹ Além disso, a China decidiu apoiar a cooperação financeira na Ásia devido ao *sentimento crescente de sustentabilidade económica a longo-prazo e força diplomática* (apesar da crise que se fez sentir na região, a China continuava a crescer 8% ao ano, provando que a sua aposta em políticas macroeconómicas contra cíclicas estava correta); à sua *perceção das dinâmicas competitivas na região* (sobretudo após a iniciativa japonesa de criar um FMA) e à crescente integração *das suas redes intra-regionais no sistema financeiro internacional, sobretudo as do Nordeste Asiático*.²⁰

Também o Japão foi responsável por largas fatias contributivas que ajudaram a resgatar a Tailândia, a Coreia do Sul e a Indonésia. Durante o Outono de 1997, o

¹⁷ Ememerson (2010) *cit. por* Camroux em Beeson, Mark e Stubbs, Richard, op. cit., p. 376.

¹⁸ Pempel (2010) *cit. por* Dieter em Beeson, Mark e Stubbs, Richard, op. cit., p. 117.

¹⁹ Calder, Kent e Ye, Min, op. cit., p. 90.

²⁰ Idem, p. 92.



Japão propôs o FMA, que contaria com um fundo de 100 mil milhões de dólares, responsabilizando-se pelo fornecimento de metade desse valor para ajudar os países vizinhos a superar a crise. Apesar da recusa americana, o indiscutível apoio japonês à ICM provou que “nenhum outro governo no mundo contribuiu tanto para resolver a Crise Financeira Asiática”²¹, saindo o Japão com a sua credibilidade reforçada na região.

Depois de sofrerem os impactes da Crise Financeira, os sul-coreanos passaram a acreditar no regionalismo como amortecedor contra os choques causados pelas instituições internacionais (e, implicitamente, também pelas forças de mercado), que revelaram falta de sensibilidade em relação à Coreia e às circunstâncias excecionais da sua vulnerabilidade.²² Assim, aquando da proposta japonesa de criação de um FMA, Seul foi um fervoroso apoiante desta iniciativa, em boa parte devido à dureza das medidas do FMI. Também em resultado da Crise, o Presidente Kim Dae-jung defendeu fervorosamente os ACL, advogando que poderiam ser os *tijolos* da *liberalização multilateral do comércio*.²³

Deste modo, a Coreia do Sul tem vindo assim a assumir uma posição *pivot* na economia, segurança e cultura do Nordeste Asiático²⁴, já que preenche todos os requisitos de um “*middle power*” emergente: é democrática, bem-sucedida economicamente, e dispõe de uma política externa “altamente respeitada” e de uma “forte orientação regional”.²⁵

Não obstante os significativos progressos, a cooperação trilateral nem sempre foi facilitada pelas disputas territoriais que envolvem os países do Nordeste Asiático e que estão longe de ser irrelevantes.

Da mesma forma, a indefinição do estatuto jurídico-internacional de Taiwan e a disputa com Pequim não abonam em favor de uma integração regional transparente e inclusiva, sendo apontada por muitos analistas como um (ou mesmo o único) *hotspot* que poderia conduzir a China, os EUA e o Japão ao confronto militar.

Apesar de representar um obstáculo à cooperação, o problema nuclear norte-coreano tem-se revelado, simultaneamente, uma oportunidade para a cooperação política e securitária entre as potências regionais, como comprovaram as negociações da KEDO e das Six-Party Talks. Pyongyang teve um efeito importante para a formação do regionalismo asiático, mesmo que

²¹ Grimes em Kim, Samuel (2004) *The International Relations of Northeast Asia*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Oxford, p. 193.

²² Calder, Kent e Ye, Min, op. cit., p. 198.

²³ Lee e Moon em Aggarwal *et. al.*, op. cit., p. 46.

²⁴ Armstrong Charles, Rozman, Gilbert, Kim, Samuel e Kotkin, Stephen (2006) *Korea at the Center - Dynamics of Regionalism in Northeast Asia*, M. E. Sharp, Nova Iorque, p. 149.

²⁵ Choo e Boissseau em Nicolas, Françoise (2007) *Korea in the New Asia: East Asian Integration and the China Factor*, Routledge Advances in Korean Studies, Nova Iorque, p. 108.

não tenha sido pelos melhores motivos, mas pela incerteza política e económica que provoca na região.

Por último, a liderança regional tem sido visivelmente disputada entre Pequim e Tóquio, mesmo que nenhuma das capitais asiáticas tenha dado um passo claro nesse sentido. “Durante os dias dourados da Guerra Fria, Washington, Pequim e Tóquio eram aliados de facto contra Moscovo”²⁶. Contudo, com o desaparecimento de uma ameaça comum, deixaram de se ver como parceiros estratégicos e a memória histórica, do tipo “vítima-agressor”, “tornou-se uma verdadeira pedra no sapato para as relações sino-japonesas, mesmo no século XXI”²⁷. Os japoneses receiam que o rápido crescimento económico da China a torne uma “potência assertiva e arrogante”. Além disso, a cooperação com os EUA no desenvolvimento do sistema de defesa anti-míssil sugere que pode ser “implantado contra Pequim, mesmo que a razão aparente seja a ameaça nuclear norte-coreana”.²⁸ Mas, mais uma vez, apesar das barreiras à cooperação que esta rivalidade representa, não se pode ignorar que tem sido justamente esta dinâmica de competição que tem permitido a ambos ter um papel mais ativo na região.

Conclusão

Segundo o Banco de Desenvolvimento Asiático, “o centro de gravidade da economia internacional está a deslocar-se para a Ásia”, daí que a necessidade de cooperação económica regional tenha aumentado substancialmente para fazer face aos desafios emergentes. Assim, e nas palavras de Peter Katzenstein, o “Regionalismo Asiático é uma ideia que veio para ficar”²⁹, sendo caracterizado pelo (1) ritmo extraordinário do comércio e investimento intra-regional, impulsionado pelo dinamismo da costa da China e pelas repercussões de uma maior abertura de mercado com entrada na OMC, (2) recuo do unilateralismo assertivo dos EUA, pelo (3) interesse comum em estabilizar a mudança sistémica da Coreia do Norte e da volatilidade sino-japonesa e pela (4) veia competitiva transversal que reconhece a influência limitada das suas economias em separado e as vantagens de uma voz regional para os assuntos económicos, capaz de obter um maior reconhecimento internacional.³⁰

Em concordância com o nosso argumento central, o Nordeste Asiático tem assumido o comando na *regionalização* da Ásia Oriental, não só pelo peso económico e político-militar que representa, mas sobretudo pela crescente interdependência intrarregional, manifestada através do aumento dos encontros políticos, transações comerciais e fluxos de investimento direto que,

²⁶ Lam em Friedman, Edward e Kim, Sung Chull (2006) *Regional Cooperation and its Enemies in Northeast Asia: The impact of domestic forces*, Routledge, Nova Iorque, p. 165.

²⁷ Idem, Ibidem.

²⁸ Idem, p. 168.

²⁹ Cit. por Beeson, Mark e Stubbs, Richard, op. cit., p. 446.

³⁰ Rozman, Gilbert (2004) *Northeast Asia's Stunted Regionalism: Bilateral Distrust In The Shadow Of Globalization*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 351.

especialmente depois de 1997, os governos de Pequim, Tóquio e Seul procuraram acompanhar com as respectivas agendas regionalistas.

Com o fim da Guerra Fria, o reequilíbrio de poderes funcionou a par da ascensão chinesa, do intervencionismo japonês e do papel de *pivot* regional assumido pela Coreia do Sul. Em 1997, a Crise Financeira Asiática serviu de catálise à impressionante escalada regionalista, tal como ficou patente na criação da ASEAN+3, e que provou não só a estreita cooperação entre os seus membros mas também a centralidade da China, Japão e Coreia do Sul nesta nova moldura.



OBSERVATÓRIO POLÍTICO
Av. Elias Garcia, nº 123 - 7ºE
1050-098 Lisboa PORTUGAL
Telf. (00351) 21 820 88 75
geral@observatoriopolitico.pt

Para citar este trabalho/ To quote this paper:

PEREIRA, Joana Yemi, «A Ásia Oriental no pós-Guerra Fria: entre a rivalidade e a cooperação», Working Paper #21, Observatório Político, publicado em 31/01/2013, URL: www.observatoriopolitico.pt

Aviso:

Os working papers publicados no sítio do Observatório Político podem ser consultados e reproduzidos em formato de papel ou digital, desde que sejam estritamente para uso pessoal, científico ou académico, excluindo qualquer exploração comercial, publicação ou alteração sem a autorização por escrito do respectivo autor. A reprodução deve incluir necessariamente o editor, o nome do autor e a referência do documento. Qualquer outra reprodução é estritamente proibida sem a permissão do autor e editor, salvo o disposto em lei em vigor em Portugal.