



A NAVEGAR ENTRE GIGANTES: O SUDESTE ASIÁTICO E O HEDGING

Nuno Canas Mendes

Texto entregue em Dezembro de 2021

“MAS O QUE É CLARO É QUE OS ANOS 2020 vão ser decisivos para o poder global americano e chinês, num tempo em que o equilíbrio dos poderes estratégico, económico e tecnológico entre Washington e Pequim estão numa maior proximidade da paridade do que alguma vez estiveram. Os anos 20 vão, portanto, ser uma década em que se viverá perigosamente”¹, assim se expressava Kevin Rudd, ex-Primeiro-Ministro trabalhista da Austrália, num discurso proferido na Asia Society. É neste contexto e nesta era complexa que se lança o debate sobre o lugar e rumo do Sudeste Asiático.

Toda a discussão em torno da lógica de atuação dos países do Sudeste Asiático membros da ASEAN (o *ASEAN way*), os limites do seu método de consenso e a coesão (ou falta dela) acabam na definição do que comumente se aponta como a estratégia do agrupamento regional - o *hedging* - que basicamente consiste na disposição destes países se posicionarem, com diferentes níveis de intensidade e alinhamentos variáveis, perante a tensão e competição, mais ou menos responsável, entre os EUA e a China. Uma geometria variável que reflete a necessidade de lidar com todos sem alinhamento ou preferência manifesta, na tradição da coexistência pacífica que caracteriza a ASEAN desde a sua já distante fundação, em 1967. Dando como incontornável a presença de um e de outro, o Sudeste Asiático tem de lidar com a assertividade acrescida da liderança chinesa de Xi Jinping e das respetivas iniciativas, com a *Belt and Road Initiative* à cabeça, e com a retração da administração Trump que a nova de Biden tem procurado, ainda de forma não totalmente nítida, colmatar, com iniciativas várias, com destaque para a revitalização do Quad e mais recentemente com o lançamento do acordo AUKUS, mais adiante abordado. Adicionalmente, também é conhecida a dificuldade de se ter uma visão de conjunto coesa, o que implica analisar a situação particular de cada país. Não só a crise pandémica iniciada em 2020 veio agudizar a noção do menor empenhamento do governo dos EUA como, simultaneamente, sublinhar a presteza de Pequim, o que reforça os sentimentos de ambivalência, como revelou um estudo do CSIS (Washington). Este estudo baseia-se num inquérito que, registando a perceção apreensiva da influência crescente da China no SE Asiático, revela visões complexas e divergentes sobre a China (se traz vantagens ou desvantagens), e grandes preocupações sobre a competição estratégica China-EUA e o seu impacto na ASEAN, para além de demonstrar que as elites estão

particularmente atentas às ameaças não-tradicionais e económicas. Não parecendo aqui especial significado nenhum debate sobre uma nova Guerra Fria, trata-se de uma questão básica de afirmação da região perante o embate entre os dois gigantes, procurando salvaguardar os seus interesses numa zona de confluência de poderes.

A mesma ambivalência regista-se em relação ao novo conceito de Indo-Pacífico, onde até ao presente não se vislumbrou uma perspetiva coerente, seja pela maleabilidade do mesmo seja pela pressão externa, como assinalaram Hoang Thi Ha e Robert Sutter. A Indonésia e o Vietname adotaram uma postura mais saliente e é de admitir que em relação ao tema a região procure adaptar-se e tirar vantagens, potenciando o papel do *East Asia Summit* e o diálogo da ASEAN com os membros do Quad, no seu todo ou individualmente (por exemplo na *Quad Vaccine Partnership* ou na *Supply Chain Resilience Initiative*).

“

A administração Trump, não obstante a aposta na estratégia de um Indo-Pacífico livre e aberto, representou uma perda de influência na região por várias razões.

”

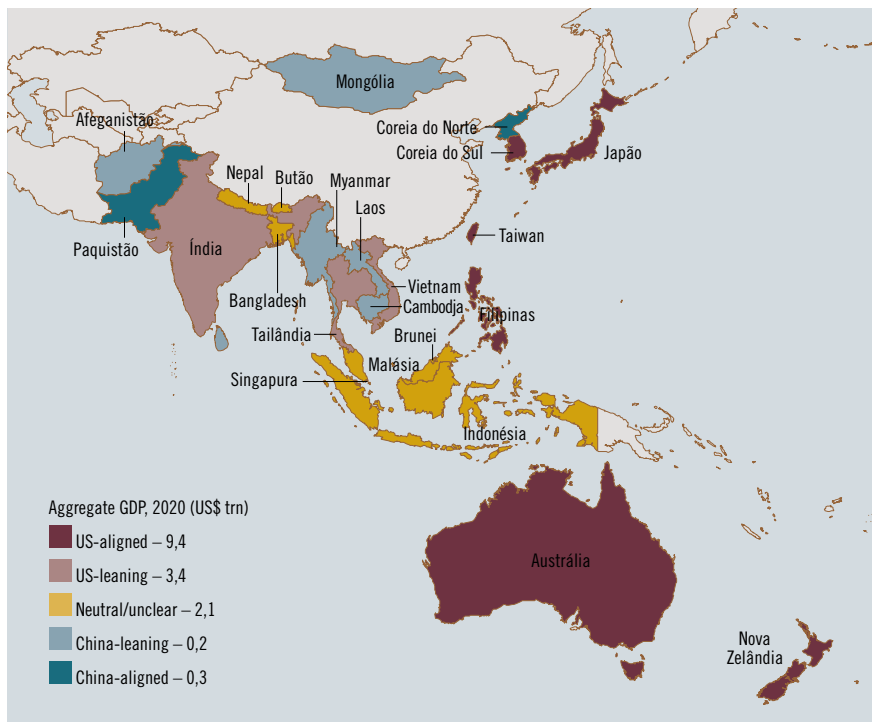
Há factos que falam por si: a China é o maior parceiro comercial deste conjunto e nos finais de 2020 a assinatura da formidável *Regional Comprehensive Economic Partnership*, o que a par de uma possível admissão da China na *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*, um acordo de comércio livre de iniciativa japonesa, tendem a desvalorizar a importância económica dos EUA.

Ambivalências e variações “individuais”

A administração Trump, não obstante a aposta na estratégia de um Indo-Pacífico livre e aberto, representou uma perda de influência na região por várias razões. Desde logo por desconsiderar a abordagem económica bilateral que a China adotou em relação a cada um dos Estados-membros da ASEAN, não oferecendo nenhuma espécie de compensação no acesso ao mercado americano, abandonando logo em 2017 a *Trans-Pacific*

Partnership (TPP), minimizando a importância das cimeiras multilaterais e descuidando ainda a nomeação de representantes diplomáticos. Não obstante, a Covid-19 se, por um lado, trouxe a oportunidade à China de expandir a sua influência, por outro lado não conseguiu evitar que, concomitantemente, crescesse o nível de desconfiança face às suas intenções. A tal não são alheias várias medidas por ela tomadas que denotam a sua sobrançeria em face dos vizinhos (com o Japão, a propósito das *Senkaku*; com as Filipinas a propósito da ‘linha das nove raiais’ no Mar do Sul da China; com a Coreia do Sul por causa do sistema *Terminal High Altitude Area Defense*; com a Austrália por um acumular de questões), a somar à sua presença polémica no Mar do Sul da China com implicações mais diretas sobre os países por ele banhados. É este o contexto em que deve ser entendido o conceito acima mencionado de *hedging*, uma inevitabilidade para quem tem de jogar num equilíbrio instável em que a gestão dos riscos pode implicar contradições e gerir perdas e ganhos com os grandes rivais.

Na variação de posições e atitudes, distinguem-se os que assumem posições mais salientes, como o Vietname que tem uma pendência grande com a China no Mar do Sul da China, reclamando os seus direitos, confrontando-a e acusando-a de violações da sua soberania (como sucedeu com o afundamento de um seu navio de pescas e a criação por parte da China de dois novos distritos administrativos nas *Paracel* e nas *Spratly* em 2020). Assim se entende que um porta-aviões americano tenha visitado o país, o que já não sucedia desde que a guerra do Vietname terminou e que, ao mesmo tempo, tenham sido procuradas outras parcerias com o Japão, a Índia e a Austrália. A Indonésia, por seu turno, também tem desafiado a China no mar, nomeadamente pela reação contra a sua intrusão na Zona Económica Exclusiva nas ilhas *Natuna*. Nas Filipinas, também em 2020, Duterte pôs termo ao *Visiting Forces Agreement*, comprometendo a sua relação em questões de defesa com os EUA, e embora recebendo grande ajuda chinesa no combate à Covid-19 deu a conhecer a sua solidariedade com o Vietname aquando do já mencionado afundamento do navio. Também Singapura tem tido várias questões diplomáticas com a China. Os restantes países - o Cambodja, o Laos, a Tailândia, o Myanmar, a Malásia e o Brunei, estes dois últimos com pretensões no Mar do Sul da China, têm assumido uma posição mais suave na abordagem à China, por via da colaboração e da consulta, assim como



UMA INTERPRETAÇÃO DOS ALINHAMENTOS GEOPOLÍTICOS

Fonte: The Economist Intelligence Unit, 16/09/2021.

da receptividade à BRI. A Malásia, particularmente, deu um impulso importante à criação do ASEAN+3 e da *East Asia Summit*, mas não deixou de ter uma relação no domínio militar com os EUA.

E que impacto terá o AUKUS?

Como escreveu Carlos Gaspar, “os Estados Unidos estão a substituir o modelo das alianças bilaterais na Ásia-Pacífico por uma arquitetura multilateral de segurança do Indo-Pacífico, à imagem e semelhança do que fizeram no Atlântico no início da Guerra Fria.” O acordo dá uma capacidade acrescida à Austrália, que passa a dispor dos submarinos de propulsão nuclear (SSN) capazes de alcançar o Mar da China Oriental, abrangendo um primeiro anel de ilhas, do Japão ao Bornéu, incluindo Taiwan e, deste modo, podendo neutralizar os submarinos nucleares chineses com mísseis balísticos (SSBN). As implicações deste arranjo poderão ser várias: desde logo um aumento potencial das atividades militares na região e uma eventual mudança na arquitetura da segurança regional sem um envolvimento da ASEAN, sendo de chamar a atenção que embora o *ASEAN Regional Forum* possa ser promovido como instância de diálogo e cooperação, dois dos seus membros – os EUA e a Austrália – avançaram para o acordo AUKUS sem terem feito nenhuma ronda prévia de consultas aos seus parceiros, com a agravante de a Malásia ter acrescentado que a discussão coletiva do assunto exigia a recolha prévia da opinião da liderança chinesa. Abrindo caminho para ou-

tras questões como a segurança submarina, a cibersegurança e a inteligência artificial, suscita a necessidade de diálogo, mas, de novo, as reações variaram, com países mais vocais, como Singapura, as Filipinas e o Vietname timidamente receptivos e a Indonésia e a Malásia menos otimistas e a recear um acréscimo da competição militar, com eventual corrida aos armamentos. Em questões mais sensíveis, a centralidade da ASEAN ganha camadas de conceito retórico.

“
Em questões mais sensíveis,
a centralidade da ASEAN ganha
camadas de conceito retórico.”

A AUKUS funciona numa rede de dissuasão em que o Quad pode dar atenção às necessidades pragmáticas, por forma a evitar uma estrutura mais pesada de segurança cooperativa que acentuasse a tónica na competição com a China. Na articulação com o Sudeste Asiático, o sinal pode ser dado no fornecimento de bens públicos, vacinas à cabeça, mas também infraestruturas, educação, tecnologia, cibersegurança, abertura e transparência, palavras de ordem que postas em ação podem significar uma alternativa, ainda que esta ideia não permita aliviar o peso da tensão entre os grandes. Acresce que há temas – as alterações climáticas ou o combate à Covid-19 são bons exemplos – não podem ser discutidos

em agendas separadas. Assim haja vontade de tornar esta cooperação uma realidade, para tornar mais leve o já citado défice de confiança e a gestão do *hedging* tarefa mais facilitada e com ligação a outros interlocutores. Trazendo à colação o âmago da questão, Amitav Acharya comentou: “O futuro da centralidade da ASEAN depende de dois fatores: a unidade e a neutralidade, ainda que não seja uma neutralidade passiva ou uma questão de evitar envolvimento com qualquer um dos lados, mas antes envolvimento com todos os lados, tais como os EUA e a China, assim como com outras grandes potências com interesses na região”. ■

Notas

¹ As citações de Kevin Rudd e de Amitav Acharya são traduções do autor.

Referências

Economy, Elizabeth – “Xi Jinping’s New World Order: Can China Remake the International System?”, *Foreign Affairs*, January/February 2022, consultado em 7.12.2021.

Gaspar, Carlos – “Três notas sobre o AUKUS”, in *AUKUS e os interesses de segurança e defesa no Indo-Pacífico*, IDN brief, novembro 2021, consultado em 1.12.2021.

Hoang Thi-Ha – <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2021-49-asean-navigates-between-indo-pacific-polemics-and-potentials-by-hoang-thi-ha/>, consultado em 30.11.2021.

Hoang Vu and Thuc D Pham – “The Shift in China-US Competition: The change from all out to “responsible” competition presents an opportunity for the Indo-Pacific”, *The Diplomat*, 13 outubro 2021, <https://thediplomat.com/2021/10/the-shift-in-china-us-competition/>, consultado em 25.11.2021

Green, Michael & Searight, Amy et al. – *Power, Norms, and Institutions: The Future of the Indo-Pacific from a Southeast Asia Perspective, Results of CSIS Survey of Strategic Elites*, CSIS, New York: Rowman & Littlefield, 2020. Disponível em https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/20609_PowersNormsandInstitutions_FINAL%20UPDATED.pdf, consultado em 16.11.2021.

Kuik Cheng-Chwee – “Hedging in Post-Pandemic Asia: What, How, and Why?” June 6, 2020, *The Asian Forum*, <https://theasianforum.org/hedging-in-post-pandemic-asia-what-how-and-why/>, consultado em 1.12.2021.

Rudd, Kevin – <https://asiasociety.org/policy-institute/decade-living-dangerously-impact-us-china-strategic-competition-asia>, consultado em 2.12.2021.

Singarimbun, Lukas – “The AUKUS alliance and ASEAN’s waning centrality”, *Asia & The Pacific Policy Society*, 8 novembro 2021, <https://www.policyforum.net/the-aukus-alliance-and-aseans-waning-centrality/>, consultado em 28.11.2021.

Strangio, Sebastian – “Amitav Acharya on ASEAN and Its Discontents”, *The Diplomat*, 29 setembro, <https://thediplomat.com/2021/09/amitav-acharya-on-asean-and-its-discontents/>, consultado em 13.12.2021

Sutter, Robert – “Why US Rivalry with China Will Endure: Implications for Southeast Asia”, <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2021-138-why-us-rivalry-with-china-will-endure-implications-for-southeast-asia-by-robert-sutter/>, consultado em 3.12.2021.