

## A ASEAN E OS DESAFIOS GEOPOLÍTICOS NO INDO-PACÍFICO

Tales Henrique Nascimento Simões<sup>1</sup>  
Alexandre Ratsuo Uehara<sup>2</sup>

**Resumo:** Este artigo busca analisar os principais desafios geopolíticos com que se defrontam os países da ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático) e as pressões exercidas sobre seu papel na estabilidade e centralidade na arquitetura de segurança regional. Argumenta-se que, embora historicamente a ASEAN tenha se mostrado fundamental para a redução de conflitos em seu espaço geográfico, as transformações geopolíticas recentes vêm colocando em xeque a relevância da instituição na preservação da paz e da segurança no Indo-Pacífico, com a ascensão da China e sua crescente rivalidade com os Estados Unidos e as atribuições no Mar do Sul da China. Para o desenvolvimento desse argumento, adota-se uma perspectiva realista, cujo embasamento teórico-conceitual reside na Geografia Política e nos postulados da teoria geopolítica.

**Palavras-chave:** Geopolítica. ASEAN. Sudeste Asiático. Indo-Pacífico. Rivalidade China-Estados Unidos.

## ASEAN AND THE GEOPOLITICAL CHALLENGES OF THE INDO-PACIFIC

**Abstract:** This article analyzes the main geopolitical challenges faced by ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) and the pressure put on their role in the stability and centrality of the region's security architecture. It is argued that while historically ASEAN has proven instrumental in reducing conflicts in its geographic space, recent geopolitical transformations have been calling into question the institution's relevance in preserving peace and security in the Indo-Pacific, with the rise of China and its growing rivalry with the United States and the tribulations in the South China Sea. For the development of this argument, a realist perspective is adopted, whose theoretical and conceptual basis lies in Political Geography and in the premises of geopolitical theory.

**Keywords:** Geopolitics. ASEAN. Southeast Asia. Indo-Pacific. China-United States rivalry.

## LA ASEAN Y LOS DESAFÍOS GEOPOLÍTICOS DEL INDO-PACÍFICO

**Resumen:** Este artículo pretende analizar los principales retos geopolíticos a los que se enfrentan los países de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) y las presiones que se ejercen sobre su papel en la estabilidad y centralidad de la arquitectura de seguridad regional. Se argumenta que, aunque históricamente la ASEAN ha sido decisiva para reducir los conflictos en su espacio geográfico, las recientes transformaciones geopolíticas han puesto en jaque la relevancia de la institución para preservar la paz y la seguridad en el Indo-Pacífico, con el ascenso de China y su creciente rivalidad con Estados Unidos y las tribulaciones en el Mar

<sup>1</sup> Universidade de São Paulo, Departamento de Geografia, São Paulo, Brasil, [taleshenrique@usp.br](mailto:taleshenrique@usp.br), <https://orcid.org/0000-0002-4153-8283>

<sup>2</sup> Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM), Departamento de Relações Internacionais, São Paulo, Brasil, [aruehara@usp.br](mailto:aruehara@usp.br), <https://orcid.org/0000-0002-9262-4472>

del Sur de China. Para el desarrollo de este argumento, se adopta una perspectiva realista, cuya base teórica y conceptual radica en la Geografía Política y en los postulados de la teoría geopolítica.

**Palabras clave:** Geopolítica. ASEAN. Sudeste Asiático. Indo-Pacífico. Rivalidad China-Estados Unidos.

## Introdução

A partir do início do século XXI e, mais marcadamente, desde a década de 2010, a geopolítica internacional mostra-se crescentemente consubstanciada em uma conjuntura de competição estratégica, rivalidade interestatal e de antagonismos entre grandes potências, a qual compreende o retorno das premissas e estratégias oriundas da geopolítica clássica, suscitando novos desafios e inquietações por parte dos Estados e da comunidade internacional (COSTA, 2015).

Os movimentos geopolíticos que vem ocorrendo desde o fim da Guerra Fria caminham em direção ao sepultamento dos axiomas otimistas do liberalismo do início da década de 1990, que vaticinavam o espraio inexorável da democracia e do neoliberalismo econômico em escala global como panaceia para a segurança internacional. De modo inverso, a pulsão globalizante que inicialmente beneficiou a cooperação e o estreitamento de laços entre os Estados, sobretudo em termos econômicos, vem arrefecendo diante da emergência de novas relações interestatais, pautadas pelo recrudescimento do interesse nas estratégias de poder e influência dos Estados. As transformações da política internacional passam necessariamente pela ascensão da China como grande potência, pela declinante hegemonia global dos Estados Unidos e pelo fenômeno de desagregação das iniciativas de integração e cooperação regional.

A conformação de um panorama de transformações paradigmáticas na geopolítica mundial atua com ímpeto singular nos países em desenvolvimento. Neste artigo, analisa-se os desafios geopolíticos com que se defrontam os países da ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático) e as pressões exercidas sobre seu papel na estabilidade, coesão e centralidade na arquitetura de segurança da região. Embora ao longo da história a ASEAN tenha se mostrado fundamental para a redução de conflitos em seu espaço geográfico, as transformações geopolíticas recentes em escala regional e global vêm alterando sobremaneira sua capacidade de gerir as incertezas e as adversidades, colocando em xeque a relevância da instituição na preservação da paz e da segurança na região do Indo-Pacífico, com a crescente rivalidade entre China e Estados Unidos, a ascensão do

Quad (Diálogo de Segurança Quadrilateral), as atribuições no Mar do Sul da China e a emergência da iniciativa Nova Rota da Seda (ou “Um Cinturão, Uma Rota”).

Nesse sentido, a manutenção da centralidade da ASEAN consiste em um dos principais desafios para a organização, diante da necessidade de adotar uma abordagem estratégica para a nova realidade de retorno da geopolítica clássica, especialmente porque o Sudeste Asiático representa atualmente um verdadeiro microcosmo da competição estratégica entre China e Estados Unidos (SHAMBAUGH, 2020). Considerando que os postulados da geopolítica tradicional vêm influenciando, norteando e balizando as estratégias nacionais e as decisões das políticas externas dos Estados, na busca de seus interesses e da consolidação e ampliação de suas capacidades de poder, enfatiza-se aqui essa perspectiva no seio de uma abordagem qualitativa como referência metodológica, que se utiliza de estudos bibliográficos e análises documentais como recursos principais, lastreada uma perspectiva realista e nos ensinamentos da Geografia Política e da teoria geopolítica.

Além desta introdução e das considerações finais, o artigo estrutura-se em duas seções. A primeira aborda um breve panorama histórico da ASEAN e sua importância para a arquitetura de segurança regional. A segunda seção apresenta os principais desafios geopolíticos que afetam sua centralidade na região e está dividida em três subseções: 1) a competição estratégica sino-estadunidense; 2) a nova conceituação do “Indo-Pacífico” e a emergência do Diálogo de Segurança Quadrilateral (Quad); e 3) as tensões em torno do Mar do Sul da China.

### **A ASEAN e sua importância para arquitetura de segurança regional**

O panorama geopolítico na Ásia do Leste, particularmente no Sudeste Asiático, vem se movendo rapidamente de uma relativa estabilidade a um cenário em que se levantam questões sobre a importância e a pertinência da ASEAN como instituição regional e sua capacidade de garantir sua unidade e centralidade, notadamente em termos econômico-comerciais e securitários. A história da conformação da ASEAN oferece uma percepção extensiva sobre o motivo pelo qual seus Estados-membros se apegam fortemente à defesa de sua centralidade na segurança regional e de sua reduzida formalização institucional, que tende a limitar sua capacidade de ação diante dos crescentes desafios geopolíticos.

Apesar de os estudos sobre o Sudeste Asiático se debruçarem majoritariamente sobre a região a partir do movimento de descolonização após a Segunda Guerra Mundial, Amitav Acharya (2013) ressalta a longa tradição de

interconexão marítima de seus povos desde 5.000 A.C., fortemente influenciada por chineses e indianos. Esse sistema foi corroído pela expansão colonial ultramarina europeia, o qual subordinou as colônias às práticas comerciais de suas metrópoles e impôs delimitações territoriais que desrespeitavam fatores linguísticos, étnicos e culturais dos povos. Foi somente no pós-Segunda Guerra Mundial que ganharam proeminência movimentos nacionalistas mais robustos, alimentados igualmente pelo jugo do colonialismo do império japonês e pelos conflitos da chamada Guerra do Pacífico, travados inclusive em territórios do Sudeste Asiático.

Nesse diapasão, o advento da integração regional, consubstanciado na ASEAN em 1967, esteve associado não apenas à busca de restaurar a interconexão histórica entre seus povos, mas também às oportunidades que emergiram da decadência dos antigos colonizadores europeus e à nova conjuntura de conflito bipolar da Guerra Fria. A aproximação entre os novos Estados independentes esteve ancorada na superação de duas forças centrífugas. A primeira delas refere-se à ameaça existencial presente nas relações entre os próprios países da região. Entre 1962 e 1966, foi deflagrada uma guerra entre Indonésia e Malásia – conhecida como *Konfrontasi* – que expôs a vulnerabilidade e a desconfiança entre os povos do Sudeste Asiático. A ASEAN, nessa situação, serviria como anteparo para a defesa da soberania e da integridade territorial de seus membros contra a instabilidade e a insegurança presentes na região (OISHI, 2016). A segunda delas consiste em um desafio de ordem sistêmica, oriundo das ameaças externas da dinâmica polarizadora da Guerra Fria, sobretudo após a Revolução Chinesa de 1949, a Guerra da Coreia (1950-1953) e, principalmente, a Guerra do Vietnã (1954-1975).

Não surpreende, portanto, que o documento fundador da ASEAN, a Declaração de Bangkok, embora delineasse dispositivos referentes ao crescimento socioeconômico e ao desenvolvimento cultural, tenha ressaltado as preocupações com a segurança regional e a necessidade de garantir relações pacíficas e estáveis, em cujo cerne estava a salvaguarda da soberania e da integridade territorial. Os cinco membros fundadores em agosto de 1967 – Indonésia, Malásia, Tailândia, Singapura e Filipinas – apegaram-se de tal forma à defesa da soberania estatal e ao princípio de não intervenção nos assuntos internos dos Estados que o processo de institucionalização do grupo permaneceu relativamente letárgico desde então.

O arcabouço normativo da ASEAN recorrentemente reafirmava as crenças nas condutas mais soberanistas, ou seja, o respeito pela independência, a não interferência nos assuntos internos uns dos outros e a resolução pacífica de

controvérsias, tendo como exemplo o Tratado de Amizade e Cooperação (TAC), de 1976 (ASEAN, 1976). Outra característica importante dessa instituição aparece na criação da Zona de Paz, Liberdade e Neutralidade (ZOPFAN, na sigla em inglês), de 1971, que estabelecia o compromisso coletivo pelo não alinhamento internacional, em consonância com muitos princípios emanados da Conferência de Bandung de 1955<sup>3</sup>. Em verdade, a postura coletiva de seus membros contra uma institucionalização mais profunda e uma formalização de mecanismos e procedimentos multilaterais, associada à consagração dos princípios de consulta e consenso como axiomas do agrupamento, inspirou o chamado “ASEAN Way”, considerado um institucionalismo frágil ou um regionalismo brando (EMMERS, 2012). Apesar disso, a somatória do TAC, da ZOPFAN e do “ASEAN Way” foi percebida como um instrumento essencial para a durabilidade da ASEAN e a preservação da paz e da segurança entre seus Estados-membros.

Esses dispositivos foram importantes para lidar com a ocupação do Camboja pelos vietnamitas (1978-1989). Além da consagração dos princípios soberanistas esposados pela ASEAN, eles possibilitaram uma efetiva coordenação política entre seus membros no isolamento internacional do Vietnã mediante uma saída equilibrada para a crise e solidificaram sua capacidade para lidar com problemas de segurança em seu entorno geográfico imediato (NARINE, 2008). Ademais, essa cooperação pavimentou o caminho para novas ações mais estruturadas para lidar com os desafios e oportunidades da nova ordem do pós-Guerra Fria e da globalização econômica, a exemplo da adesão de novos membros – Vietnã, Laos, Mianmar e Camboja<sup>4</sup> – e da criação de uma área de livre-comércio intrarregional.

Em paralelo ao crescimento econômico regional, os países da ASEAN consideraram a necessidade de criar um novo arcabouço político-securitário para a preservação da paz na região. Para isso, foi criado um novo arranjo de segurança em 1994, o Fórum Regional da ASEAN (ARF, na sigla em inglês), que promovia a participação e o engajamento de grandes potências – como Estados Unidos, China,

---

<sup>3</sup> A histórica conferência, realizada em Bandung, na Indonésia, em abril de 1955, reuniu 29 líderes da Ásia e da África com o objetivo de dar encaminhamento para questões como a cooperação econômica, a autodeterminação, a descolonização e a paz. Sua retórica em prol da autodeterminação, descentralização, nacionalismo, não alinhamento e independência tiveram forte influência, pouco mais de uma década depois, na constituição da ASEAN.

<sup>4</sup> O sultanato de Brunei havia sido aceito na ASEAN desde 1984, após sua independência do Reino Unido. O agrupamento passou a ser composto, no final dos anos 1990, por dez membros: Indonésia, Tailândia, Singapura, Malásia e Filipinas (1967) e por Brunei (1984), Vietnã (1995), Laos (1997), Mianmar (1997) e Camboja (1999). O único país do Sudeste Asiático que ainda negocia sua entrada no bloco é o Timor Leste, que adquiriu sua independência política da Indonésia no ano de 2002.

Rússia, Japão e União Europeia – nas discussões sobre questões de segurança de interesse comum, preservando a centralidade da ASEAN e um relativo alijamento da intransigência contida nos documentos anteriores do grupo (EMMERS, 2012).

Economicamente, a crise financeira que afetou duramente as economias asiáticas em 1997 expôs alguns flancos dos frágeis mecanismos de cooperação regional, abrindo espaço para novas formas de regionalismo. A ASEAN passou a estreitar seus laços com parceiros política e economicamente pujantes, dando início à formação da *ASEAN Plus Three* (APT) em 1999, com China, Japão e Coreia do Sul. A ascensão da China como potência regional – e eventualmente global – esteve no centro das preocupações dos países da ASEAN, que vislumbraram a criação de mecanismos para diluir sua influência regional, a exemplo da APT e, em 2005, da Cúpula da Ásia do Leste (EAS, em inglês) ao incluir Índia, Austrália e Nova Zelândia como membros de mais um fórum de diálogo sobre questões políticas, econômicas e estratégicas para a promoção da paz regional (EMMERS; LIOW; TAN, 2010). Ainda foi criada, em 2010, a ADDM-Plus<sup>5</sup>, reunião de ministros de defesa da ASEAN com parceiros importantes, que, como os demais arranjos regionais, mantinha a centralidade da ASEAN no radar.

Apesar disso, essas instituições passaram a ser afetadas pelas transformações geopolíticas em curso, sobretudo a partir de 2010, com a percepção de uma assertividade maior da China na esfera regional e o reposicionamento estratégico por parte dos Estados Unidos, o que vem alterando, em conjunto com outros fatores, a distribuição de poder regional. A centralidade da ASEAN no âmbito securitário, não obstante a continuidade das reuniões nos arranjos regionais que gravitam em sua volta, vem sendo crescentemente estremecida pelas novas dinâmicas geopolíticas, que colocam em xeque sua viabilidade no futuro próximo.

### **Os desafios geopolíticos para a ASEAN**

De acordo com Wanderley Messias da Costa (2015), a ampliação e o agravamento dos conflitos em diversas escalas desde o limiar do século XXI, particularmente a partir da segunda década deste século, sinalizam nitidamente a

---

<sup>5</sup> A *ASEAN Defense Ministers Meeting* é uma plataforma que reúne os países da ASEAN e outros parceiros – China, Índia, Japão, Coreia do Sul, Austrália, Nova Zelândia, Rússia e Estados Unidos – visando fortalecer a cooperação na área da defesa para a preservação da paz, estabilidade e do desenvolvimento da região. Sua primeira reunião ocorreu em outubro de 2010, em Hanói, no Vietnã. A ADMM-Plus foca em sete áreas de cooperação: segurança marítima, contra-terrorismo, assistência humanitária e gerência de desastres, operações de paz, medicina militar, ações de minas humanitárias e segurança cibernética (ADMM-Plus, 2017).

passagem de um ambiente de paz e cooperação para uma conjuntura de indefinições e vulnerabilidades na política internacional. Esse panorama é ilustrativo quando consideradas as relações de poder no Sudeste Asiático, paulatinamente erodidas pelas transformações das dinâmicas geopolíticas em âmbito regional e global. Os principais fatores dessas mudanças são apresentados a seguir.

### **A competição estratégica sino-estadunidense**

A competição estratégica entre as grandes potências globais, notadamente entre a China e os Estados Unidos, é um dos marcos da geopolítica contemporânea. No complexo cenário da política internacional hodierna, essa competição compreende uma variedade de domínios – comércio, segurança, ideologia, valores, tecnologia, diplomacia, entre outros – que se expande pelas regiões do mundo, ainda que em distintas intensidades, e em instituições multilaterais da governança global. Nesse ambiente de segurança internacional, cujo rearranjo das estratégias de poder remete a um retorno da geopolítica clássica, a ASEAN emerge como uma das principais arenas de conflito entre as grandes potências. David Shambaugh (2020) alerta para as consequências dessa competição estratégica em escala mundial a partir da maneira como ela se desenrola no Sudeste Asiático em particular, não somente pela importância da região em si, mas por ela representar um microcosmo de muitas das características da rivalidade sino-estadunidense.

Efetivamente, a exacerbação de políticas visando ao aumento das capacidades de poder por parte dessas grandes potências, em benefícios de seus interesses nacionais imediatos e de longo prazo, suscita novas delineações em suas projeções regional e global, que por sua vez implicam mudanças significativas em suas relações interestatais, sobretudo em seus entornos estratégicos. A crescente insegurança estratégica que caracteriza o Sudeste Asiático na última década decorre das mudanças nas relações entre essas grandes potências, que emanam tanto da postura de assertividade e confiança da China como potência em ascensão na Ásia e no mundo quanto da difusão acelerada das inquietações dos Estados Unidos no que concerne à manutenção do *status quo* das potências na região (BA, 2017). O choque das estratégias geopolíticas de China e Estados Unidos tem como condição imperiosa o estreitamento das relações com a ASEAN para a prevalência de seus interesses. Essa aproximação pode ser benéfica e/ou deletéria para esses Estados, dependendo das condições impostas e das vantagens a eles concedidas.

Como corolário do colonialismo europeu e japonês, a maior parte dos Estados do Sudeste Asiático tem sido historicamente reticente em relação às interferências externas e à dominação pelas grandes potências. De acordo com Ralf Emmers (2018), o princípio da neutralidade, entendida como uma prática diplomática de evitar escolher um lado na competição entre as potências, e o princípio da autonomia, a necessidade de limitar as interferências externas, têm sido erigidos como os principais pilares para o êxito da ASEAN desde 1967. Se, por um lado, a competição entre as grandes potências pode ser uma catalisadora do desenvolvimento da ASEAN, ao fornecer maior espaço para manobras e flexibilidade, por outro lado percebe-se que a intensificação da competição estratégica vem restringindo as possibilidades para o agrupamento conduzir e reafirmar seus interesses. Esse cenário tem levado os Estados da região a reorientarem sua ênfase na autonomia e na não interferência em direção a uma política de imparcialidade. Assim, em vez de manter um distanciamento estratégico entre as potências, como ocorreu durante a Guerra Fria, os Estados da ASEAN buscam uma aproximação mais estreita com China, Estados Unidos e outras potências, aceitando seus envolvimento nos assuntos regionais com vistas a garantir a manutenção de suas soberanias individuais e a importância da instituição para impedir a conformação de novas instâncias que poderiam limitar e mesmo anular sua centralidade na região.

Alice Ba (2017) traça uma análise similar, ao afirmar que a centralidade da ASEAN vem sendo fundamental para assegurar e ampliar a inserção internacional e a defesa dos interesses de seus Estados-membros em meio ao embate entre as grandes potências, especialmente ao engendrar um engajamento mais abrangente que lhes permite mitigar efeitos centrífugos e deletérios dessa competição estratégica. No entanto, a manutenção da centralidade da ASEAN vem sendo crescentemente alvo de desconfianças e ceticismos, uma vez que o recrudescimento da rivalidade sino-americana vem limitando sobremaneira seu escopo de atuação e sua capacidade de aglutinar as potências extrarregionais na região sob seu arcabouço normativo e institucional.

Essa percepção de que a ASEAN vem perdendo as rédeas da governança da segurança em seu entorno geográfico deriva fortemente do antagonismo de interesses geopolíticos de China e Estados Unidos. Basicamente, os EUA buscam preservar e reforçar sua liderança na arquitetura de segurança regional, por meio da continuidade de seus compromissos com aliados militares, como Tailândia e



Filipinas, da manutenção de uma balança de poder favorável aos seus interesses e de seus parceiros e aliados, da defesa da liberdade de navegação nas águas dos oceanos Índico e Pacífico, e de um reposicionamento estratégico que impeça a China de se tornar um *hegemon* regional na Ásia do Leste.

A China, por sua vez, tem como seus objetivos a prevalência de seus interesses comerciais na região, a concretização de suas reivindicações territoriais e marítimas, como no Mar do Sul da China, a manutenção de relações cordiais e pacíficas com seus vizinhos e a limitação do avanço da estratégia de contenção de sua projeção regional e internacional por parte dos EUA. Os chineses ainda acusam os Estados Unidos de estimular uma mentalidade da Guerra Fria, forçando os países do Sudeste Asiático a escolherem um dos lados, vilipendiando sua autonomia no plano internacional (QING, 2020).

Para compreender as relações entre a ASEAN e as duas principais potências globais e apreciar com clareza os riscos, oportunidades e desafios levantados pela competição estratégica sino-estadunidense, faz-se necessário apresentar um breve panorama histórico dessa trajetória. Kishore Mahbubani e Jeffrey Sng (2017) dividem as relações ASEAN-EUA em três fases. A primeira delas situa-se no período da Guerra Fria, em que havia uma nítida compatibilidade estratégica entre as partes. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos são uma liderança importante na ordem regional da Ásia-Pacífico. Durante a Guerra Fria, o país arvorou-se como protetor do capitalismo internacional, estendendo uma ideologia de resistência à propagação do comunismo internacional. A “teoria do dominó”, segundo a qual a queda de um Estado para os comunistas implicaria a queda de seus vizinhos imediatos, servia como baluarte para evitar que governos do então chamado Terceiro Mundo se afastassem dos princípios da democracia, do capitalismo e, em algumas circunstâncias, de uma aliança com os EUA, impelindo o país a intervir reiteradamente na política interna desses Estados (WESTAD, 2007).

O Sudeste Asiático, como ilustra o caso do Vietnã, foi uma das regiões-chave nessa estratégia estadunidense durante o conflito bipolar da Guerra Fria. Consoante Henry Kissinger (2011), desde a Revolução Chinesa de 1949 e, principalmente, após a Guerra da Coreia (1950), os EUA buscaram reforçar os laços na Ásia do Leste por meio de alianças militares e do estabelecimento de bases militares na região, que incluíam tratados com Tailândia (1950), Filipinas (1951), Coreia do Sul (1953), Taiwan (1954) e Japão (1954), além da instituição da Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO), para a defesa coletiva regional.

A segunda fase tem início com o fim da Guerra Fria. A década de 1990, ápice da unipolaridade liderada pelos EUA, levou a uma perda de interesse relativo do *hegemon* global pelo Sudeste Asiático. A ASEAN sentiu-se abandonada pelo país e, em contrapartida, voltou-se para as relações intrarregionais e para parceiros asiáticos, como China, Coreia do Sul e Japão. Com o desaparecimento da “ameaça comunista”, a ASEAN apostou na abertura comercial no bojo da globalização econômica para reforçar seu desenvolvimento, mediante a diversificação de parcerias, impulsionada pela forte ascensão da China. Ao mesmo tempo, buscou atrair as potências globais e regionais para a arquitetura de segurança liderada pelo agrupamento, com a constituição da ARF, da APT e mais adiante, da EAS, conforme explanado na primeira parte do artigo.

Por fim, a terceira fase, ainda em curso, inicia-se com uma redescoberta do valor estratégico da ASEAN pelos EUA, inicialmente na esteira dos ataques terroristas de setembro de 2001 e, sobretudo na década de 2010, em razão da intensificação da rivalidade geopolítica com a China. Esse momento conjuga o declínio da hegemonia global dos EUA, sobretudo após a crise financeira de 2008, com repercussões perniciosas para seu domínio na Ásia-Pacífico, e o fortalecimento das credenciais econômicas, militares e mesmo diplomáticas da China, que levou a uma pronunciada diminuição da diferença entre o poder geopolítico dos dois Estados. É principalmente nesta década que o Sudeste Asiático vai se conformando em um dos principais focos de tensão da geopolítica global.

No que concerne às relações China-ASEAN, Alice Ba (2003) apresenta uma evolução em quatro fases. O período de consolidação política e as preocupações com questões de ordem interna marcam a primeira fase, da constituição da ASEAN, em 1967, até 1978, ano da invasão e ocupação do Camboja pelo Vietnã. Essa fase foi marcada por hostilidades e desconfianças por parte da ASEAN em meio à vulnerabilidade advinda das divisões políticas, étnicas e regionais que enfrentavam e que poderiam ser exploradas pelas potências estrangeiras, em especial pelos chineses, que buscavam expandir a revolução comunista pela região. A segunda fase, de 1979 a 1989, é caracterizada pelo estreitamento de relações entre as partes com vistas a lidar com a crise no Camboja, que resultou em um alinhamento *de facto*, e pelo entendimento de que a China lograra uma nova projeção internacional, após sua aproximação com os EUA e a adoção das políticas econômicas modernizantes por Deng Xiaoping.

Um período de engajamento mútuo baliza a terceira fase, entre 1989 e 1997, após a resolução da invasão cambojana e o reatamento das relações diplomáticas entre a China e todos os países da ASEAN. A crise de Tiananmen, que isolou os chineses no plano internacional, proporcionou um estreitamento das relações com a ASEAN, que, por sua vez, buscava diversificar e ampliar seu comércio exterior. A China envidou esforços para apoiar a centralidade da ASEAN, ao aderir às suas iniciativas na área da segurança regional, a exemplo da ARF e da APT. A última fase, finalmente, refere-se ao período de superação da crise financeira de 1997, que assolou severamente os países do Sudeste Asiático. A ajuda chinesa catalisou as relações econômico-comerciais entre China e ASEAN e permitiu uma aproximação mais robusta também no âmbito político-diplomático e cultural.

Soma-se a essas fases uma adicional, proposta por Mahbubani e Sng (2017), caracterizada pela incerteza nas relações China-ASEAN. As reticências e desconfiças no que diz respeito à vigorosa ascensão geopolítica da China, particularmente em termos militares e econômicos, demarcam o período, que teria início, segundo os autores, por volta de 2012, em função da assertividade do vizinho em suas reivindicações no Mar do Sul da China. A divisão no seio do bloco sobre como lidar com essa adversidade seria um dos desafios para a manutenção de sua coesão interna e, conseqüentemente, de sua capacidade de sustentar sua centralidade na segurança regional.

Percebe-se que cada uma dessas fases nas relações ASEAN-EUA e ASEAN-China são amplamente influenciadas pelas circunstâncias e conjunturas geopolíticas de cada período, o que sinaliza que essas relações são balizadas tanto pelos vínculos bilaterais quanto pelas tendências da política regional e global. Na última década, a exacerbação da rivalidade sino-estadunidense passa necessariamente pela interpretação, sobretudo por parte dos EUA, de que a China estaria atuando para alterar a balança de poder asiática, de modo a solapar a hegemonia americana.

Para Phil Kelly (2020, p. 17), a balança de poder não se resume ao número de polos existentes ou de Estados com poderes parelhos. Ele adiciona uma segunda variável, que analisa se as relações entre essas potências são positivas/amigáveis ou negativas/hostis, e ressalta que, geralmente, mudanças em direção às relações de hostilidade prenunciam conflitos internacionais. Para Kelly, o momento unipolar da liderança dos EUA teria chegado ao fim entre 2012 e 2016 com o declínio de sua hegemonia, em função, principalmente, da polarização doméstica, da paralisação de sua liderança e da capacidade de resolução de problemas, da proliferação

armamentista e nuclear e da ascensão da China. Apesar de sublinhar as incertezas em torno da estrutura de poder porvindoura, o autor acredita haver uma tendência de formação de uma bipolaridade na qual a China desafia a hegemonia global dos EUA, uma vez que atores como Rússia, Japão e Alemanha não seriam fortes o suficiente para competir sistematicamente em um quadro de multipolaridade.

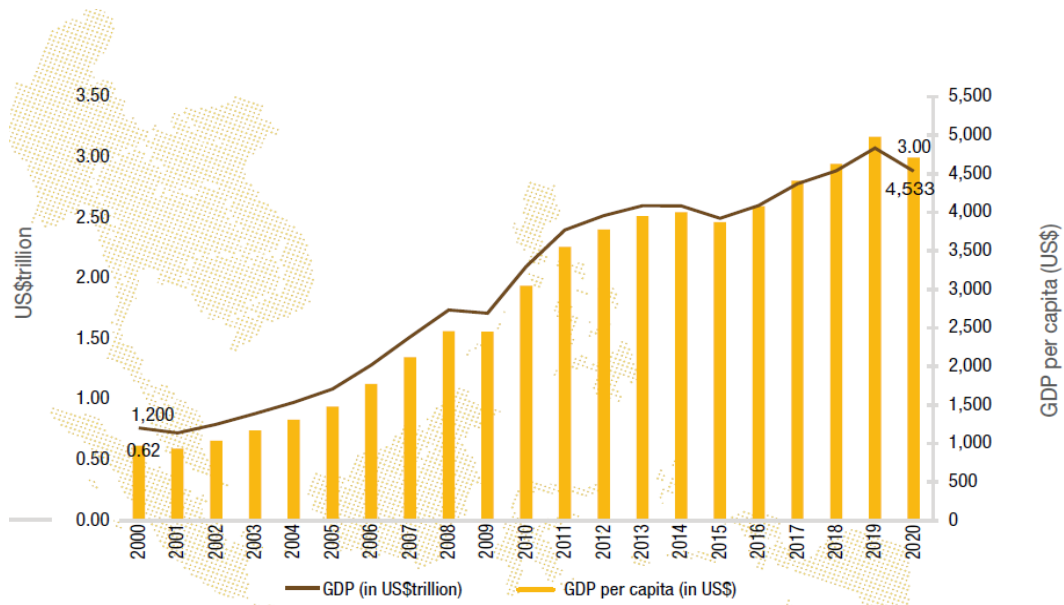
De fato, apesar de ainda deter a supremacia militar e, em menor grau, a primazia econômica, os EUA enfrentam um processo de declínio hegemônico, causa e efeito das transformações da geopolítica global, que testemunhou a forte ascensão da China e a ampliação da capacidade de ação e flexibilidade na projeção internacional de outros países em desenvolvimento. As vantagens estratégicas que conservara em seu momento unipolar vêm gradualmente reduzindo diante da emergência de uma ordem internacional distinta daquela que prevaleceu na década de 1990 e mesmo na década de 2000.

No Sudeste Asiático, praticamente todos os elementos que configuram a competição estratégica entre China e EUA estão condensados em seu espaço geográfico, desde a disputa tecnológica até as incursões culturais e diplomáticas. Não se trata tão-somente de uma arena em que o embate entre as duas potências ocorre, mas de uma região muito dinâmica, localizada entre os oceanos Índico e Pacífico, por onde transita parte considerável do comércio marítimo internacional, e entre China e Índia, duas potências em ascensão. Abrigando 650 milhões de habitantes, uma das regiões mais densamente povoadas no mundo, a heterogeneidade é um dos principais atributos dos países do Sudeste Asiático, em termos étnicos, culturais, políticos, econômicos, linguísticos, de desenvolvimento, de seus sistemas políticos e capacidade de poder.

Apesar da assimetria regional, o agrupamento congrega economias pujantes e em rápido crescimento. De acordo com o Secretariado da ASEAN (2021), no ano de 2020, o Produto Interno Bruto (PIB) da ASEAN atingiu U\$ 3,08 trilhões, situando-a como a sexta maior economia mundial, com 3,5% de participação no PIB global. Em termos de PIB per capita, conquanto reflita a realidade dos países em desenvolvimento, a ASEAN vem mostrando constante evolução, passando de US\$1.200,00 em 2000 para US\$4.533,00 em 2020, um crescimento de quase quatro vezes em vinte anos (Figura 1). Ademais, foi nesse mesmo ano que a ASEAN se tornou o principal parceiro comercial da China, fato consolidado também no ano de 2021, ao superar, inclusive, a União Europeia. Em verdade, seu forte crescimento econômico – em torno de 5% ao ano nas últimas duas décadas (ASEAN, 2021) –

teve na assombrosa trajetória econômica da China, sem precedentes na história moderna, uma contribuição crucial para alavancar tais resultados.

**Figura 1-** PIB (em trilhões de dólares) e PIB per capita (em dólares) da ASEAN, (2000-2020)



**Fonte:** Secretariado da ASEAN (2021)

No âmbito geoestratégico, os EUA estão convencidos de que o crescente poderio econômico, militar, tecnológico e diplomático da China representa o maior desafio de longo-prazo para a ordem internacional. Embora cientes da situação de interdependência econômica sino-estadunidense e da importância da China para a resolução de diversos problemas da agenda global, como as mudanças climáticas, os EUA entendem que a China é uma potência global com enorme alcance, influência e ambição, sobretudo em seu entorno geográfico imediato (EUA, 2022a).

Dentre as estratégias para refrear o que consideram uma afronta aos valores e interesses americanos em âmbito regional e global, encontra-se o alinhamento com parceiros e aliados no Indo-Pacífico, criando coalizões que preservem sua hegemonia e a prevalência de sua visão de mundo. Pecequillo e Forner (2017) veem na presença dos Estados Unidos na região um vetor de estremecimento do equilíbrio de poder justamente por estar direcionado contra as ações da China, uma vez que a projeção geopolítica chinesa se entrecruza com sua movimentação marítima e terrestre. Para além da aproximação de seus aliados, o reposicionamento estratégico do país passaria também pela reestruturação de seu comando militar regional e de ações para preservar sua liderança regional.

Por sua vez, a China considera que sua ascensão permitiu a promoção de seu modelo de desenvolvimento com o objetivo de conter a influência dos valores e

interesses dos EUA na região. Nesse diapasão, sua projeção regional representaria não apenas um motor para o crescimento econômico como também uma força de estabilização para o Sudeste Asiático (GOH, 2007). Um de seus projetos mais exitosos para perfazer seus objetivos está na iniciativa da Nova Rota da Seda (ou “Um Cinturão, Uma Estrada”), lançada pelo Presidente Xi Jinping em setembro de 2013. Trata-se de um megaprojeto de infraestrutura conectando o território chinês à Ásia, África e Europa, que integra uma visão de longo prazo com o fito de aprimorar sua conectividade, expandir sua produção e fortalecer a cooperação interestatal. Uma de suas mais importantes complementações consiste na “Rota da Seda Marítima do Século XXI”, em que os países da ASEAN possuem papel central.

A conjunção das iniciativas terrestres e marítimas tornou-se um dos principais ativos da China em sua projeção internacional, com importantes ressonâncias em seu engajamento geopolítico e geoeconômico. De acordo com Ghiasy, Su e Saalman (2018), a iniciativa chinesa exerce um forte poder de atração na ASEAN, devido à sua necessidade de desenvolver e modernizar sua conectividade, gerando maiores oportunidades de comércio e investimento na região, particularmente no bojo do “*Master Plan on ASEAN Connectivity 2025*” (MPAC 2025), focado na infraestrutura sustentável e na competitividade de seus membros. Segundo os autores, apesar das vantagens apresentadas, os projetos da Nova Rota da Seda são igualmente alvo de preocupações na região. A percepção de que a iniciativa deve intensificar a influência chinesa no Sudeste Asiático gera apreensões no que concerne às suas intenções geoestratégicas e ao alcance de seu poder econômico, militar e diplomático, o que criaria obstáculos para garantir um engajamento equilibrado da China nos mecanismos de segurança regional liderados pela ASEAN. Além disso, a possibilidade de que o financiamento dos projetos de infraestrutura converta-se em uma “armadilha da dívida” para os países partícipes poderia significar a ampliação das assimetrias interestatais, em função do aumento da vulnerabilidade econômica e diplomática diante do gigante chinês, e uma potencial fragilização da autonomia dos Estados da ASEAN.

Na última década, mais precisamente após a crise financeira global de 2008, que precipitou a sensação de declínio hegemônico dos Estados Unidos, o reposicionamento estratégico do país na Ásia-Pacífico contemplou distintas movimentações. O “pivô asiático” de Barack Obama, que envolvia a construção de parcerias e mecanismos multilaterais para uma presença mais robusta do país na região, representava uma construção multidimensional, ilustrada na criação da

Parceria Transpacífica (TPP) e pelo aumento da cooperação militar. A abordagem mais fragmentada por parte do governo Donald Trump, por meio do abandono das estratégias de seu predecessor, incluindo a TPP, foi marcada pela busca do equilíbrio das relações econômicas, com vistas a reverter os déficits comerciais americanos com os Estados da região. A adoção da estratégia do “Indo-Pacífico” ampliou o espaço geográfico de enfoque dos EUA na região, mas sem atentar para a centralidade da ASEAN, o que despertou preocupações com os compromissos e as pretensões do país. O documento Estratégia de Segurança Nacional, lançado em dezembro de 2017, consiste em um ponto de inflexão decisivo no qual a política de engajamento com os chineses foi eclipsada por uma de categórica confrontação. A China, classificada como um desafio ao poder, influência e interesses dos EUA, buscava erodir sua segurança e prosperidade, exigindo uma estratégia consistente contra seu crescente poder político, econômico e militar (EUA, 2017).

A agenda fortemente militarizada para a contenção da influência regional da China não passou incólume pelas apreciações dos países da ASEAN. Por um lado, a maior parte deles considera fundamental a presença dos Estados Unidos na região. O grau de dependência econômica e comercial com a China é bastante considerável e a diversificação dessas relações é crucial para modular as interações com seu vizinho (SHAMBAUGH, 2020). No âmbito da segurança, países como Vietnã e Singapura compartilham preocupações semelhantes às dos EUA sobre a crescente assertividade militar chinesa, sobretudo no Mar do Sul da China. Alice Ba (2017) acredita que a diminuição do envolvimento institucional dos Estados Unidos na região comprometeria a dimensão multilateral promovida pela ASEAN, com a consequente intensificação das tensões regionais. A ausência do contrapeso americano significaria uma ordem regional imposta e controlada pelos chineses.

Por outro lado, as estratégias estadunidenses na região são percebidas como delineações de curto-prazo para atenderem a governos específicos, sem uma agenda de Estado permanente. A retirada atabalhoada das tropas militares americanas do Afeganistão em 2021, no governo Joe Biden, por exemplo, despertou temores e ceticismos quanto às responsabilidades e comprometimentos dos EUA em relação a seus parceiros e aliados. Em particular, deixou exposta a segurança de Indonésia, Malásia e Filipinas diante da atuação de grupos islâmicos extremistas em seus territórios. Mais do que isso, os países da ASEAN acreditam que os EUA estejam buscando usar o agrupamento como um instrumento para avançar sua estratégia de contenção da influência regional da China. Mesmo que os EUA façam

alusões frequentes à centralidade da ASEAN, não passa incólume a sensação de que a contenção da China baliza as decisões geopolíticas do país regional e globalmente, deixando as relações ASEAN-EUA a reboque dessa estratégia.

Ilustrativa a esse respeito, a iniciativa “*Build Back Better World*” (B3W), projeto de infraestrutura global lançado em 2021 pelos EUA em conjunto com seus parceiros do G-7<sup>6</sup>, é considerada uma reação à Nova Rota da Seda e à geopolítica de infraestrutura chinesa, embora não se apresente explicitamente com essa finalidade (EUA, 2021). Analogamente, o lançamento do Marco Econômico do Indo-Pacífico para a Prosperidade (*Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity – IPEF*), em maio de 2022, um acordo comercial que engloba cadeias de suprimento, comércio digital e energia limpa, configura uma compensação não apenas à retirada dos EUA do CPTPP, mas principalmente à formação da Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP), o maior acordo comercial do mundo, que envolve a ASEAN, China, Japão, Coreia do Sul, Austrália e Nova Zelândia, em vigor desde o início de 2022, que escancarou a ausência e o alijamento dos Estados Unidos na região em benefício da presença proativa e inequívoca da China. Isso reforça a percepção de que não há uma prioridade para as demandas da ASEAN e que o engajamento americano na região seria invariavelmente reativo às iniciativas que corroboram a projeção da China, em uma aposta para a manutenção do equilíbrio de poder regional. O ex-primeiro ministro da Malásia, Mahathir Mohamad, declarou que qualquer tratado comercial ou instituição que exclua a China não teria como propósito promover uma efetiva cooperação multilateral no Indo-Pacífico, sendo, portanto, menos econômico que geopolítico, algo comum, segundo ele, nos agrupamentos liderados pelos americanos na região (KUMAR, 2022).

Esse equilíbrio de poder regional, ansiado pelos membros da ASEAN, incide igualmente sobre as preocupações de seus membros quanto à crescente assertividade chinesa. Se durante a década de 2000 houve um clima de otimismo e confiança em relação à retórica de “ascensão pacífica” por parte da China, respaldada por encontros de alto nível e mecanismos de cooperação com o agrupamento, a partir de 2010 houve um ressurgimento das tensões com o vizinho, que alcança, além da militarização no Mar do Sul da China, o receio da dependência

---

<sup>6</sup> O Grupo dos Sete (G7) foi formado em 1975 para reunir os países mais industrializados do mundo na época. Seus membros são, além dos Estados Unidos, Alemanha, Canadá, França, Itália, Japão e Reino Unido.



econômica. Nesse sentido, a ascensão chinesa tende cada vez mais a ser percebida e debatida em termos securitários no Sudeste Asiático (PRASIRTSUK, 2020).

Em vista dessa conjuntura, quando Mackinder (p. 99, 2011) argumentou que “o equilíbrio real do poder político em qualquer momento é, naturalmente, o produto, [...], das condições geográficas, tanto econômicas quanto estratégicas, e, por outro lado, [...] da virilidade, do equipamento e da organização dos povos em confronto”, é possível vislumbrar a necessidade da presença e das responsabilidades multidimensionais a serem garantidas pelas potências em suas disputas pela influência em determinadas áreas geográficas.

Nesse cenário adverso, em que a competição estratégica sino-americana tende a aumentar as tensões regionais, a ASEAN vem buscando manter seu espaço de manobra e assegurar a centralidade da instituição na arquitetura regional. Para o primeiro-ministro de Singapura, Lee Hsien Loong (2020), embora cientes de que as tensões advindas da rivalidade sino-americana possam aumentar, os países da região não querem ser forçados a escolher entre os EUA e a China, devendo, ao contrário, cultivar boas relações com ambas as potências. Para ele, se a presença securitária estadunidense continua imprescindível para a região, o Sudeste Asiático sabe que não podem dar por garantido o apoio automático dos EUA para a defesa de seus interesses. Analogamente, se os Estados da região querem participar do forte crescimento econômico chinês por meio do fortalecimento das relações de cooperação, a exemplo da Nova Rota da Seda, eles não subestimam os riscos impostos pelas tensões no Mar do Sul da China.

A manutenção de relações próximas e ativas com China e EUA, sem alienar nenhuma das potências, está insculpida na estratégia de “hedging”, adotada pela ASEAN na tentativa de manter sua centralidade regional e de evitar tornar-se um mero peão no tabuleiro geopolítico de uma nova Guerra Fria<sup>7</sup>. Essa estratégia consiste em um engajamento ativo com as potências, afastando-se da neutralidade e do não alinhamento, ao mesmo tempo em que, no cenário de incertezas e riscos da anarquia internacional, evita-se tomar partido de uma delas. A estratégia de “hedging” pode ser uma manifestação da dinâmica do dilema de segurança do mundo globalizado, em que se busca manter, simultaneamente, uma

---

<sup>7</sup> A categórica asserção de que a ASEAN se recusará a ser um peão em uma nova Guerra Fria foi proferida pela ministra de relações exteriores da Indonésia, Retno Marsudi, na 77ª sessão da Assembleia-Geral da ONU, em setembro de 2022. A ministra criticou igualmente os grupos minilaterais, que teriam se tornado parte de uma “guerra por procuração” (“proxy war” entre as grandes potências e recomendou que a arquitetura de segurança regional sirva para a preservação da paz e da estabilidade (NEELAKANTAN, 2022).

interdependência econômica robusta e uma cooperação na segurança regional (MEDEIROS, 2005). Assim, os países da ASEAN podem acolher as políticas de reposicionamento estratégico dos EUA na região mesmo se mantendo reticentes a respeito da redução dos compromissos multilaterais nos anos recentes, e engajar-se na ofensiva diplomática chinesa com o cuidado de evitar uma dependência exacerbada da potência regional (KUIK, 2021).

No bojo dessa estratégia, a necessidade de manter a centralidade da ASEAN na arquitetura de segurança regional, uma das principais preocupações de seus membros, envolve estabelecer, consolidar e ampliar parcerias com ambas as potências globais e com outras potências regionais. A continuidade das iniciativas lideradas pela ASEAN, como o ARF e a EAS, mostra-se crucial para a preservação da relevância da instituição e para que continue sendo possível uma atuação pragmática e flexível, isenta de alinhamentos. A delineação de uma visão própria para a geopolítica regional, consubstanciada na “Perspectiva da ASEAN para o Indo-Pacífico” (ASEAN, 2019), evidencia os esforços de seus membros para impedir que uma estratégia extrarregional – no caso a dos EUA – prevaleça em seu espaço geográfico. Certamente, seu espaço de manobra é bastante limitado e está condicionado à estabilidade e à paz na região, na medida em que, na eventualidade de um conflito militar entre as grandes potências, os países da ASEAN, carentes de poder material, seriam inexoravelmente atraídos para o confronto, a despeito de suas preferências individuais, para garantir sua sobrevivência.

### **As estratégias do “Indo-Pacífico” e a re-emergência do Quad**

O contexto de aceleradas transformações na dinâmica geopolítica global vem reverberando no Sudeste Asiático e criando cenários desafiadores para a centralidade e a unidade da ASEAN, inclusive em termos da conformação de uma ordem mundial aberta e inclusiva baseada no direito internacional. Embora sempre aberta a negociações, a instituição regional percebe sua centralidade ser paulatinamente solapada com o advento de iniciativas mini laterais alternativas em seu entorno geográfico, dentre as quais o Diálogo Quadrilateral de Segurança (Quad) vem ganhando proeminência, enredado no novo conceito de “Indo-Pacífico” advogado EUA em sua estratégia para a região. Desde 2017, quando a estratégia “Indo-Pacífico Livre e Aberto” (*Free and Open Indo-Pacific – FOIP*) foi lançada, o conceito de Indo-Pacífico passou a ganhar terreno nas análises de política internacional. Forjado pelos EUA em substituição ao de “Ásia-Pacífico”, o conceito

alude às ideias desenvolvidas nos estudos de geopolítica de Halford Mackinder e Alfred Mahan, que concebiam a Ásia como uma região integrada, e, sobretudo, por Karl Haushofer, criador do termo “*Indopazifischer Raum*” em sua idealização de um mundo dividido em “pan-regiões” dominadas pelas potências (MEDCALF, 2018).

No entanto, ao contrário do determinismo geográfico proposto por Haushofer em sua divisão de esferas de influência, a ideia atual gira em torno de uma estratégia com vistas a desanuviar tensões em uma região assolada por instabilidades geopolíticas, sobretudo no Mar do Sul da China, no Mar do Leste da China, no estreito de Taiwan e na península coreana, por meio do desenvolvimento de uma região “livre e aberta”, amparada pelo fortalecimento da parceria e aliança com os países da região (EUA, 2022b). Aqui, contudo, a mesma lógica de controlar a ascensão da China se desenha nas entrelinhas. A ASEAN não compartilha o ponto de vista estadunidense como um todo, tendo inclusive apresentado um documento próprio sobre o tema em 2019, a “Perspectiva da ASEAN sobre o Indo-Pacífico” (*ASEAN Outlook on the Indo-Pacific – AOIP*)<sup>8</sup>, que inclui a centralidade do grupo na segurança regional e o respeito à soberania, em sintonia com seus princípios axiomáticos, para enfrentar esse desafio.

Desafio esse intensificado pela atuação do Quad, grupo formado por EUA, Japão, Índia e Austrália. Criado inicialmente em 2004 para lidar com um tsunami no Oceano Índico, o Quad ressurgiu em 2017 como mecanismo de cooperação multidimensional, sendo gradualmente institucionalizado com reuniões de alto nível e exercícios militares conjuntos, justamente na conjuntura de reestruturação da balança de poder sino-americana na região. Por conseguinte, não escapa da apreciação dos membros da ASEAN que o agrupamento está similarmente implicado na tentativa de conter a influência e a modernização militar da China. Por certo, a iniciativa arvora-se como uma alternativa para os países do Sudeste Asiático que preferem equilibrar sua assimetria diante da China, como é o caso do Vietnã, que participou de uma reunião do Quad em março de 2020. Outros Estados, como

---

<sup>8</sup> A Perspectiva da ASEAN para o Indo-Pacífico – ou “*The ASEAN Outlook on the Indo-Pacific (AOIP)*” – busca fortalecer o dinamismo atual na região do Indo-Pacífico, sobretudo por meio do revigoramento dos arranjos regionais existentes. Seus objetivos consistem em: (1) oferecer uma perspectiva para nortear a cooperação regional; (2) contribuir para promover um ambiente propício à paz, estabilidade e prosperidade na região para enfrentar os desafios comuns, manter a arquitetura regional baseada em regras e promover uma cooperação econômica mais estreita, fortalecendo a criação de confiança entre os países; (3) melhorar o processo de construção comunitária da ASEAN e fortalecer ainda mais os mecanismos existentes liderados pela ASEAN, como a EAS; e (4) implementar e explorar outras áreas prioritárias de cooperação da ASEAN, incluindo cooperação marítima, conectividade, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), áreas econômicas e outras áreas possíveis de cooperação.

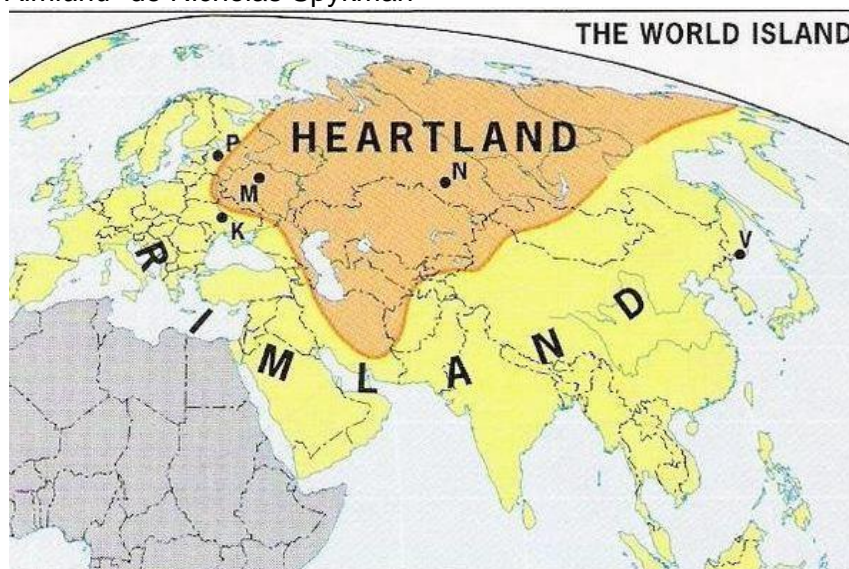
Singapura, preferem manter distância da estratégia do Indo-Pacífico e do Quad por considerar que não contemplam adequadamente a continuidade do multilateralismo e da centralidade da ASEAN na arquitetura regional (YONG, 2018). Respostas desencontradas foram dadas igualmente à parceria securitária conhecida como AUKUS, entre Austrália, Reino Unido e EUA, para facilitar a intercâmbio de tecnologias avançadas, incluindo a propulsão nuclear para submarinos australianos, que poderiam violariam a Zona Livre de Armas Nucleares do Sudeste Asiático, criada em 1995. Mesmo na falta de coordenação de seus membros, a possibilidade de o Quad se tornar uma aliança militar gera apreensões na ASEAN, inclusive no Vietnã, pelo risco de agravamento da rivalidade entre China e Estados Unidos.

A posição geográfica nodal da ASEAN em termos econômicos e estratégico-militares e as implicações geopolíticas dela decorrentes evocam o arcabouço conceitual dos principais teóricos da geopolítica clássica. Elementos das obras de Mackinder (*Heartland*), Spykman (*Rimland*) e Mahan (oceanos) parecem convergir na estratégia dos EUA de contenção da China em que o Sudeste Asiático tem papel proeminente. A ênfase mahaniana sobre a imprescindibilidade de os EUA possuírem uma marinha de alcance global com vistas a evitar um declínio geopolítico ou mesmo uma invasão por frotas navais mais potentes (AGNEW, 2003) mostra-se nitidamente arraigada nas inquietações dos círculos políticos e militares americanos em relação à expansão e à modernização da marinha chinesa nas últimas duas décadas. A própria China estaria se apropriando dos estudos de Mahan em sua estratégia naval, que busca desenvolver uma capacidade de projeção de força além-mar (*blue water navy*) e uma vasta rede de bases militares ultramarinas, simétrica ao modelo adotado pela marinha dos EUA (WU, 2019).

Nicholas Spykman (1944), em sua obra, “A Geografia da Paz”, salienta a importância dos territórios nas fronteiras da massa terrestre da Eurásia, que ele denomina “*Rimland*” em detrimento do significado geopolítico da teoria do “*heartland*” desenvolvida por Mackinder. O espaço geográfico do *Rimland* (Figura 2), onde se localiza a maior parte da população mundial e vastos recursos naturais, estende-se pela Europa Ocidental e Meridional, Oriente Médio, Ásia do Sul e Sudeste Asiático, além de algumas partes da Ásia do Leste. O controle desse território por um Estado ou uma coalizão de Estados significaria a primazia do poder global, insculpido em sua célebre frase “quem controla o *Rimland* controla a Eurásia; quem controla a Eurásia controla os destinos do mundo” (1944, p. 43). Durante a Guerra Fria, essa teoria norteou a estratégia dos EUA na Ásia-Pacífico, que

envolveu o estabelecimento de alianças e de bases militares com países da região, como Japão, Coreia do Sul, Austrália e, no Sudeste Asiático, com a Tailândia e as Filipinas. Com exceção de muitas bases militares, as alianças ainda estão em vigor, sendo essenciais, na atualidade, para a contenção do poder geopolítico chinês.

**Figura 2** – O “*Rimland*” de Nicholas Spykman



Fonte: <https://rmhb.com.cn>

O comportamento estratégico dos EUA na região e, mais recentemente, a adesão chinesa aos postulados mahanianos, portanto, reproduzem o quadro teórico-conceitual dos pensadores clássicos da Geografia Política, tornando ainda mais árdua a obtenção de um ambiente de paz e estabilidade regional. A centralidade da ASEAN, portanto, não se relaciona somente a uma questão de ordem retórica e reivindicante, mas está principalmente enredada na própria localização geográfica que o Sudeste Asiático ocupa entre os oceanos Pacífico e Índico, em cujo espaço está uma das principais rotas marítimas comerciais do mundo, os estreitos de Malaca, Lombok e Sunda, portos com vultosos fluxos comerciais, como o de Singapura, e bases militares de grande potencial. Os desdobramentos da competição estratégica sino-estadunidense, portanto, passam obrigatoriamente pelo Sudeste Asiático, confrontado por desafios da ordem geopolítica que se desenha.

### **As tensões no Mar do Sul da China**

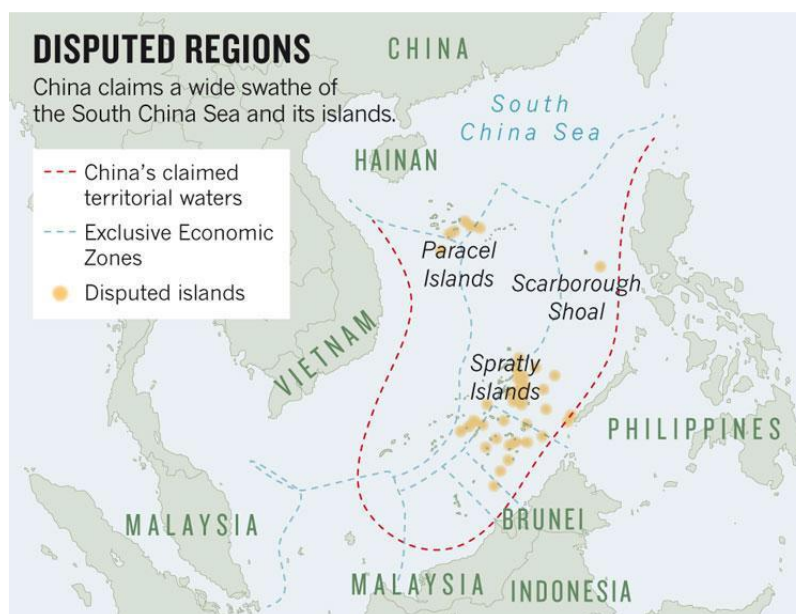
Claude Raffestin (1993, p. 17) defende que “uma verdadeira geografia só pode ser uma geografia do poder ou dos poderes”, o que significa que o poder – ou os poderes – pode incidir vigorosamente na organização e estruturação do espaço e da sociedade, incluindo os Estados. Com efeito, o exercício do poder pelas grandes potências pode implicar transformações sobre as redes e as políticas territoriais em

uma determinada região, com efeitos tangíveis sobre os atores e dimensões políticas, econômicas e culturais. Isso ocorre, sobretudo, em função das assimetrias de poder que permeiam e definem as relações interestatais, potencializadas pelas diversas interdependências, reforçadas pelo avassalador processo de globalização.

No Mar do Sul da China, essas assimetrias de poder desvelam-se com maior ímpeto. Sendo o Sudeste Asiático um dos epicentros da segurança internacional, as reivindicações marítimas e territoriais nesse espaço geográfico representam, segundo Robert Kaplan (2014), uma arena fundamental da ordem mundial contemporânea, em que a multipolaridade militar e a rivalidade entre as grandes potências emergem com mais força. Rolf e Agnew (2016) corroboram essa visão ao argumentarem que a expansão econômica da China lhe permitiu estender sua autoridade em águas adjacentes, criando obstáculos para a preeminência da governança marítima em vigor por parte dos EUA.

As disputas por jurisdições marítimas e pelo controle de ilhas e outros elementos geográficos na região começaram basicamente entre o fim da década de 1960 e o início da década de 1970 entre China, Taiwan, Vietnã, Filipinas, Malásia e Brunei. Apesar de algumas tensões, como a Batalha das Ilhas Paracel, em 1974, quando a China ganhou controle dessas ilhas em prejuízo dos sul-vietnamitas, ainda durante a Guerra do Vietnã, até muito recentemente as disputas permaneceram relativamente estáveis. Na realidade, as tensões viriam a recrudescer mais fortemente a partir da década de 2010, quando a China se mostrou mais assertiva militarmente na região, gerando apreensões nos demais Estados reivindicantes, e os EUA mostraram interesse em se engajar nas disputas.

Os países do Sudeste Asiático contestam as reivindicações chinesas de controlar 80% do Mar do Sul da China, ilustradas na “linha de nove traços” (Figura 3), cuja origem remete a 1936, na publicação de Bai Meichu, cartógrafo fundador da Sociedade de Geografia da China, quando o país era governado por Chiang Kai-shek (HAYTON, 2014). Além do caráter geoeconômico, uma vez que cerca de 80% das importações de petróleo bruto da China passam pelo Mar do Sul da China, fatores geopolíticos e geoestratégicos são medulares para o país em sua expansão marítima regional e global. A extensão de suas zonas econômicas exclusivas e de sua plataforma continental, a ocupação territorial e a construção de ilhas artificiais são parte de sua estratégia para controlar esse espaço geográfico.

**Figura 3** – A linha de nove traços no Mar do Sul da China

Fonte: <http://cfr.org>

Diante da assertividade chinesa e da ocupação do Recife de Scarborough em 2012, as Filipinas apresentaram um caso à Corte Permanente de Arbitragem, em Haia, questionando as reivindicações contidas na linha de nove traços. O veredicto determinou que a linha era incompatível com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, deslegitimando as pretensões da China nesses mares. O governo chinês, no entanto, não aceitou a arbitragem e descartou se submeter aos procedimentos dispostos na decisão. Como a corte não possui mecanismos para o cumprimento de suas decisões, o caso em tela não gerou alterações do *status quo* no Mar do Sul da China. Assim como ocorre com as demais leis do Direito Internacional, o Direito do Mar depende dos Estados para ser cumprido, o que expõe a vulnerabilidade dos mais fracos diante das violações das soberanias pelos mais fortes em um quadro de anarquia do sistema internacional. A rejeição chinesa da decisão favorável às Filipinas e a possibilidade de usar seu poder de veto no Conselho de Segurança ilustram a recorrência à *realpolitik* nas práticas interestatais em que há manifesta assimetria nas capacidades de poder dos Estados.

Com efeito, embora tenha recorrentemente criticado as atitudes agressivas da China nas áreas em disputa, a ASEAN, dependente do país em suas relações econômico-comerciais e suscetível em termos de poder geopolítico, jamais logrou condenar a China em seus comunicados oficiais, limitando-se a solicitar o respeito e à adesão às normas do Direito do Mar. Essa hesitação está correlacionada também

à estratégia chinesa de protelar as negociações para um Código de Conduta sobre o Mar do Sul da China e de preferir negociar as tensões bilateralmente, de modo a evitar uma ação conjunta dos membros da ASEAN. Nesse particular, portanto, a China consolida-se, concomitantemente, como um importante parceiro econômico e como uma ameaça à segurança e à estabilidade regional. Pecequillo e Forner (2017) sustentam que o Mar do Sul da China pode ser considerado um teste da habilidade chinesa em conviver com seus vizinhos e de levar adiante sua “ascensão pacífica”.

Em vista disso, a presença naval e os exercícios militares dos EUA na região, em defesa da liberdade de navegação, são frequentemente reverenciados pelos Estados reivindicantes, na esperança de obterem um contrapeso às ofensivas chinesas no Mar do Sul da China. A disputa entre China e EUA para atrair os países do Sudeste Asiático para sua esfera de influência envolve inevitavelmente as tensões sobre essas áreas em disputa. Países como Laos e Camboja, mais alinhados com os chineses por fatores econômicos e que não têm interesses diretos na questão, criam obstáculos para uma condenação coordenada da ASEAN contra os chineses. Por sua vez, Vietnã e Malásia são cortejados pelos EUA diante das investidas militares da potência regional em áreas que consideram suas de direito.

Esse cenário de fragmentação entre os Estados do Sudeste Asiático, que ademais precisam solucionar as reivindicações sobrepostas entre si – sobretudo da Malásia contra o Vietnã e as Filipinas – geram obstáculos adicionais à centralidade da ASEAN. Os esforços para reforçar uma arquitetura regional que gravite em torno do agrupamento ficam bastante comprometidos com a incapacidade de solucionar as disputas marítimas, que continuam sem uma saída concreta num horizonte mais imediato, e de prover soluções coordenadas e coesas por parte de seus membros.

### **Considerações finais**

Ante a exposição dos desafios geopolíticos com os quais se defrontam os Estados-membros da ASEAN, entendemos que seu receituário para permanecer relevante e central na arquitetura de segurança regional vem sendo paulatinamente assolada. Se, ao longo da história, o agrupamento logrou criar uma plataforma para dar encaminhamento a problemas comuns e avançar interesses regionais, com destaque para a redução da possibilidade de conflitos entre seus membros, a viabilidade de preservar sua centralidade e os benefícios do seu regionalismo é colocada em xeque pelas transformações da ordem geopolítica regional e global, na qual se sobressai a competição estratégica entre China e Estados Unidos.



A ASEAN vem enfrentando o risco de tornar-se inerte e obsoleta para lidar com questões prementes da política internacional, em função de suas próprias limitações, sobretudo pelo apego rigoroso aos princípios do consenso, da soberania e da não intervenção, que engessam sua capacidade de ação e impossibilitam uma projeção regional munida de credenciais diplomáticas e estratégicas mais coesas. Se a competição estratégica entre as grandes potências não é novidade no Sudeste Asiático, as mudanças em curso do sistema internacional, no qual se vislumbra um retorno dos postulados e estratégias da geopolítica clássica, torna o panorama muito diferente daquele que a ASEAN lidou, com eficiência, durante a Guerra Fria.

Os Estados-membros da ASEAN deverão insistir na manutenção de sua autonomia estratégica diante da rivalidade sino-estadunidense, excluindo a possibilidade de ter de escolher o lado de uma das potências e cultivando uma posição intermediária, conhecida nas Relações Internacionais como estratégia de “hedging”. Decerto, não devemos incorrer em um viés simplista segundo o qual o Sudeste Asiático seria um mero objeto da rivalidade sino-americana. Não apenas as potências precisam se reajustar sistematicamente para aumentar sua influência na região, mas também as decisões políticas e estratégicas adotadas mostram que a ASEAN ainda preserva um importante papel nos arranjos multilaterais de segurança do Indo-Pacífico. No entanto, a partir da segunda década do presente século, a segurança regional vem enfrentando desafios urgentes, quiçá os mais urgentes desde a Guerra do Vietnã. A manutenção de sua centralidade deverá passar por readequações institucionais e a adoção de ações tangíveis para a redução das tensões e a solução de controvérsias, que passem pelas disparidades internas e por um engajamento altivo e resolutivo diante das forças centrípetas intrínsecas à rivalidade entre as grandes potências em sua entorno geográfico.

## REFERÊNCIAS

ACHARYA, A. **The making of Southeast Asia: International relations of a region**. Cornell University Press, 2013.

AGNEW, J. **Geopolitics: Re-visioning world politics**. Routledge, 2003.

ASEAN. **Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia**. 1976. Disponível em: <<https://asean.org/our-communities/asean-political-security-community/outward-looking-community/treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-tac>>. Acesso em: 18 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. **The ASEAN Outlook on the Indo-Pacific (AOIP)**. Disponível em: <[https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific\\_FINAL\\_22062019.pdf](https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf)>. Acesso em: 15.12.2022.

\_\_\_\_\_. **ASEAN Key Figures 2021**. Jakarta, ASEAN Secretariat, December 2021.

BA, A. China and ASEAN: Renavigating relations for a 21st-century Asia. **Asian Survey**, v. 43, n. 4, p. 622-647, 2003.

\_\_\_\_\_. Southeast Asia in an age of strategic uncertainty: Legal rulings, domestic impulses, and the ongoing pursuit of autonomy. **Southeast Asian Affairs**, p. 3-18, 2017.

COSTA, W. M. O reerguimento da Rússia, os EUA/OTAN e a crise da Ucrânia: a Geopolítica da nova Ordem Mundial. **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasilera de geografia**, n. 25, 2015.

EMMERS, R. **Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF**. Routledge, 2012.

\_\_\_\_\_. Unpacking ASEAN neutrality: The quest for autonomy and impartiality in Southeast Asia. **Contemporary Southeast Asia**, v. 40, n. 3, p. 349-370, 2018.

EMMERS, R.; LIOW, J. C.; TAN, S.S. The East Asia Summit and the regional security architecture. **Maryland Series in Contemporary Asian Studies**, v. 2010, n. 3, 2010.

EUA. **National Security Strategy of the United States of America**. Executive Office of The President. Washington DC, 2017.

\_\_\_\_\_. **The administration's approach to the People's Republic of China. Antony J. Blinken Speech**. 26.05.2022a. Disponível em: <<https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china>>. Acesso em: 27 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. **Fact Sheet: President Biden and G7 leaders launch Build Back Better World (B3W) Partnership**. 06 Dez. 2021. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership>>. Acesso em: 28 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. **Indo-Pacific Strategy of the United States**. Washington: The White House. Fev. 2022b. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>>. Acesso em 01 Jun. 2022.

GHIASY, R.; SU, F.; SAALMAN, L. **The 21 Century Maritime Silk Road: Security implications and ways forward for the European Union**. SIPRI/Friedrich Ebert Stiftung, 2018.

GOH, E. Southeast Asian perspectives on the China challenge. **Journal of Strategic Studies**, v. 30, n. 4-5, p. 809-832, 2007.

HAYTON, B. **The South China Sea: The Struggle for Power in Asia**. Yale University Press, 2014.

KAPLAN, R. **Asia's cauldron: The South China Sea and the end of a stable Pacific**. Random House, 2015.

KELLY, P. The Present Transition in Global Politics: Bipolarity or Multipolarity? **World Affairs: The Journal of International Issues**, v. 24, n. 1, pp. 10-23, 2020.

KISSINGER, H. **Sobre a China**. Editora Objetiva, 2011.

- KUIK, C.C. Getting hedging right: a small-state perspective. **China International Strategy Review**, v. 3, n. 2, p. 300-315, 2021.
- KUMAR, P. "U.S. should invite China to IPEF if it is sincere, Mahathir says". **Nikkei Asia**. 27 mai. 2022. Disponível em: <<https://asia.nikkei.com/Spotlight/The-Future-of-Asia/The-Future-of-Asia-2022/U.S.-should-invite-China-to-IPEF-if-it-is-sincere-Mahathir-says>>. Acesso em 01 jun. 2022.
- LOONG, L. H., The Endangered Asian Century. **Foreign Affairs**, v. 99, n. 4, p. 51-64, 2020. Disponível em: <<http://foreignaffairs.com/articles/asia/2020-06-04/lee-hsien-loong-endangered-asian-century>>. Acesso em: 08.05.2022.
- MACKINDER, H. J. O pivô geográfico da história. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, v. 15, n. 1, p. 88-100, 2011. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74189>>. Acesso em: 19 maio. 2022.
- MAHBUBANI, K.; SNG, J. **The ASEAN miracle: A catalyst for peace**. NUS Press, 2017.
- MEDCALF, R. Reimagining Asia: From Asia-Pacific to Indo-Pacific. In: ROZMAN, G.; LIOW, J. (Ed.). **International Relations and Asia's Southern Tier: ASEAN, Australia, and India**. Singapore: Springer, p. 9-28, 2018.
- MEDEIROS, E. S. Strategic hedging and the future of Asia-pacific stability. **The Washington Quarterly**, v. 29, n. 1, p. 145-167, 2005.
- NARINE, S. Forty years of ASEAN: a historical review. **The Pacific Review**, v. 21, n. 4, p. 411-429, 2008.
- NEELAKANTAN, S. Indonesia at UN: ASEAN refuses to be a pawn in 'a new Cold War'. **Radio Free Asia**. 26 de setembro de 2022. Disponível em: <<https://www.rfa.org/english/news/china/indonesia-asean-09262022151328.html>>. Acesso em: 15.12.2022.
- OISHI, M. **Contemporary Conflicts in Southeast Asia: towards a new ASEAN Way of conflict management**. Singapore: Springer, 2016.
- PECEQUILO, C. S.; FORNER, C. N. O reposicionamento estratégico sino-estadunidense: o Mar do Sul da China (2009/2017). **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 4, n. 2, p. 127-151, 2017.
- PRASIRTSUK, K. ASEAN's Looming Anxiety. **Joint U.S.-Korea Academic Studies**. Special Report, p. 283-299, 2020.
- QING, L. Changes and Prospects of US Policy toward Southeast Asia. **China International Studies**, v. 85, n. 6, 2020.
- RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.
- ROLF, S; AGNEW, J. Sovereignty regimes in the South China Sea: assessing contemporary Sino-US relations. **Eurasian Geography and Economics**, v. 57, n. 2, p. 249-273, 2016.
- SHAMBAUGH, D. **Where great powers meet: America and China in Southeast Asia**. Oxford University Press, 2020.
- SPYKMAN, N. J. **The Geography of the Peace**. Harcourt Brace Co., 1944.

WESTAD, O. A. **The global Cold War: Third World interventions and the making of our times**. New York: Cambridge University Press, 2007.

WU, Z. Towards naval normalcy: 'open seas protection' and Sino-US maritime relations. **The Pacific Review**, v. 32, n. 4, p. 666-693, 2019.

YONG, C. Singapore not joining US, Japan-led free and open Indo-Pacific for now: Vivian Balakrishnan. **Strait Times**. 14 mai. 2018. Disponível em: <<https://www.straitstimes.com/singapore/singapore-not-joining-us-japan-led-free-and-open-indo-pacific-for-now-vivian-balakrishnan>>. Acesso em: 01 jun. 2022.

## NOTAS DE AUTOR

### CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

**Tales Henrique Nascimento Simões** – Concepção. Coleta de dados, Análise de dados, Elaboração do manuscrito, revisão e aprovação da versão final do trabalho

**Alexandre Ratsuo Uehara** – Concepção, revisão e aprovação da versão final do trabalho

### FINANCIAMENTO

Tales Henrique Nascimento Simões é bolsista no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana na Universidade de São Paulo e agradece ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Número do processo: 140928/2021-9.

### CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica

### APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica

### CONFLITO DE INTERESSES

Não se aplica

### LICENÇA DE USO

Este artigo está licenciado sob a [Licença Creative Commons CC-BY](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). Com essa licença você pode compartilhar, adaptar, criar para qualquer fim, desde que atribua a autoria da obra.

### HISTÓRICO

Recebido em: 29-06-2022

Aprovado em: 15-02-2023