

A Associação das Nações do Sudeste Asiático (A.S.E.A.N.)¹

Chu Kin,

Juiz de Direito do Tribunal de Competência Genérica de Macau

Sumário: 1. A cooperação regional na Sudeste asiático: 1.1. O sudeste asiático e o mundo; 1.2. Três fases da cooperação regional no sudeste asiático. 2. Factores determinantes da formação da ASEAN: 2.1. Circunstâncias da criação da ASEAN; 2.2. A Declaração de Bangkok de 1967. 3. A Evolução da ASEAN: 3.1. No período de 1967-1975: 3.1.1. Pouco avanço na cooperação; 3.1.2. Cooperação política. 3.2. A Cimeira de Bali de 1976; 3.3. Evoluções mais recentes da ASEAN: 3.3.1. A Cimeira de Singapura de 1992; 3.3.2. O alargamento; 3.3.3. A criação da Zona de Comércio Livre da ASEAN; 3.3.4. O Fórum da Segurança. 4. A estrutura orgânica da ASEAN: 4.1. A constelação de órgãos da ASEAN até 1976; 4.2. A estrutura orgânica actual da ASEAN. 5. Mecanismo de formação de decisões. 6. Estrutura institucional da ASEAN. 7. Breves considerações sobre o sistema jurídico da ASEAN.

1. A COOPERAÇÃO REGIONAL NO SUDESTE ASIÁTICO

1.1. O sudeste asiático e o mundo

A região do sudeste asiático está situada entre duas potências asiáticas: a China e a Índia. Por outro lado, ela também é o ponto de encontro de quatro grandes religiões: Hinduísmo, Budismo, Islamismo e Cristianismo, que deixaram ali profundamente as suas marcas. O colonialismo e o imperialismo estavam em rápida

¹ Estudo de Mestrado elaborado e apresentado pelo autor no âmbito do I Curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Macau, à disciplina de Direito Internacional Público.

transformação, tal como no resto do mundo, e os povos locais pouco se deixaram influenciar. Em nome da auto-determinação e independência, eles tentavam controlar os seus próprios destinos e desenvolver as relações entre eles, já de si interdependentes.

1.2. Três fases da cooperação regional no Sudeste asiático

A cooperação regional no sudeste asiático pode ser dividida em três fases.

Na primeira fase, desde 1945 a 1959, as iniciativas e os impulsos vieram principalmente das grandes potências exteriores à região, tal como os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a Índia. É perfeitamente justificada a falta de iniciativa regional para avançar na cooperação neste período. Basta mencionar que, em 1950, só havia quatro Estados independentes nesta região -- a Birmânia, a Tailândia, a Indonésia e as Filipinas. Entre os quais, a Birmânia, estava ainda no meio do sofrimento causado pela guerra civil da qual nunca se libertou completamente. Ela tentava estabelecer relações com países fora da região, especialmente com a Grã-Bretanha e a Índia. Por outro lado, a Tailândia, e as Filipinas fortaleceram as suas relações e alianças com as potências ocidentais, sobretudo com os Estados Unidos, por razões de segurança e assistência económica. A Indonésia, por sua vez, começou de modo crescente a seguir o movimento de não-alinhamento e saiu fortalecida com a ascensão de Sukarno ao poder.

As organizações económicas mais significativas neste período, com Estados do sudeste asiático como membros, eram a Comissão Económica das Nações Unidas para a Ásia e o Extremo Oriente (ECAFE), formada em 1947 e sediada em Bangkok e o Plano de Colombo. Ambas eram principalmente patrocinadas pelos Estados Unidos e Grã-Bretanha.

No âmbito de segurança militar, a Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO) foi estabelecida em 1954, sob o amplo impulso dos Estados Unidos. A Tailândia e as Filipinas foram os únicos países do sudeste asiático que participaram na SEATO.

Outro exemplo relevante de cooperação militar foi a assinatura do Tratado de Defesa Anglo-Malásiano (AMDA) que entrou em vigor depois da independência da Malásia, em 1957. O acordo deixou de produzir efeitos quando em 1971 foi substituído pelo Acordo de Defesa das Cinco Potências, de que foram signatários a Malásia, Singapura, a Grã-Bretanha, a Austrália e a Nova Zelândia.

Tal como resulta do exposto, a iniciativa própria dos países do sudeste asiático para a cooperação regional nesta fase era quase inexistente.

Já na segunda fase, entre 1960 e 1967, foram notáveis as iniciativas por parte de um ou mais Estados do sudeste asiático, que se tornaram independentes até 1960, com excepção de Singapura. As mais importantes foram, sem dúvida, a constituição da ASA e Maphilindo. Estas duas instituições partiram de intenções manifestadas no interior da região e delas apenas eram membros Estados situados na região.



No entanto, mal foram criadas, ambas foram vítimas de conflitos entre os seus membros. A Maphilindo, formada oficialmente em Julho de 1963, de que eram membros a Malásia, as Filipinas e a Indonésia, não sobreviveu aos conflitos continuados na implantação da Federação da Malásia e às disputas entre os seus membros.

Por sua vez, a Associação do Sudeste Asiático (ASA) foi formada em 1961 pela Declaração de Bangkok do mesmo ano, com o objectivo de estabelecer um mecanismo efectivo para fomentar consultas, colaboração e assistência mútuas no âmbito económico, social, cultural, científico e administrativo. AASA não foi instituída com base num tratado constituinte. O governo das Filipinas estava interessado em elaborar o projecto de uma carta formal. Mas a iniciativa não logrou apoios. Foi a sucinta Declaração de Bangkok de 1961 que forneceu referências à ASA.

Com três Estados-membros, a Malásia, as Filipinas e a Tailândia, a ASA não dispunha de secretaria central da própria organização, mas apenas de secretarias nacionais nos três países. O órgão plenário era a Reunião Ministerial, na qual os ministros dos negócios estrangeiros dos Estados-membros discutiam as relações mútuas. A secretaria que servia cada Reunião Ministerial era a secretaria nacional do país ao qual cabia a presidência. Existia o Grupo de Trabalho Conjunto para preparar as Reuniões Ministeriais e receber recomendações das comissões compostas pelos especialistas das respectivas áreas. As três principais comissões eram a Comissão Económica, a Comissão Social e Cultural e a Comissão de Cooperação e Recursos Técnicos. O sistema orgânico da ASA foi adoptado posteriormente pela ASEAN, que veio a ser criada em 1967.

Durante 1963 a 1966, a disputa entre a Malásia e as Filipinas sobre Sabah levou ao corte de relações diplomáticas entre elas e à suspensão da cooperação no seio da ASA. Mas os dois países continuaram, respectivamente, os seus projectos de cooperação com a Tailândia.

Apesar dos fracassos na experiência de organização regional, os países do sudeste asiático aderiram a organizações internacionais de âmbito asiático ou até com incidência mais ampla. Por exemplo, a Tailândia, a Malásia, as Filipinas e o Vietname do Sul tornaram-se membros do Conselho da Ásia-Pacífico (ASPAC) em 1966, juntamente com Taiwan, Coreia do Sul e o Japão, e países não asiáticos como a Austrália e a Nova Zelândia. A Indonésia, Laos e Camboja optaram pelo estatuto de observador. Originariamente concebido como um pacto de segurança dos países não comunistas, o ASPAC tornou-se, especialmente sob insistência do Japão, uma organização não militar dedicada a preservação da integridade e independência nacionais e ao desenvolvimento económico.

Nesta segunda fase verificou-se a criação de uma série de organizações internacionais regionais melhor estabelecidas e com maior significado. A mais importante foi o Banco de Desenvolvimento da Ásia, formado em 1966 e com sede em Manila. Outras que contavam com a participação dos países da região incluíram



a Organização de Produtividade Asiática (APO), criada em 1961, e o Instituto Asiático para o Conselho de Desenvolvimento Económico (AIDC), em 1966.

Outras ainda instituídas com base na região do sudeste asiático, nesta época, foram a Organização dos Ministros da Educação do Sudeste Asiático (SEAMEO), criada em 1965 com o objectivo de promover a cooperação entre os Estados-membros a nível de educação, ciência e cultura; o Grupo de Bancos Centrais Asiáticos (SEACEN), em 1966, que tinha realizado conferências anuais dos governadores de bancos centrais para discutir a política monetária, actividades bancárias e o desenvolvimento do mercado de capitais; e a Conferência Ministerial para o Desenvolvimento Económico do Sudeste Asiático (MCEDSEA), em 1966, na qual se discutiam os problemas do progresso económico da região.

O significado desta segunda fase é bastante relevante, na medida em que apenas neste período os Estados da região do sudeste asiático começaram a participar mais amplamente em organizações internacionais. Eles próprios tomaram a iniciativa de criar mecanismos para tratar os assuntos da cooperação e defender os interesses da região. Isso indicava que passaram a ter os olhos postos na própria região e a conceber organizações puramente regionais. Um factor muito importante foi o início do envolvimento da Indonésia nos assuntos da região, quando tentava assumir um papel de protagonismo no movimento de não-alinhados.

A terceira fase de desenvolvimento do regionalismo no sudeste asiático começou em 1967. Mais precisamente com o estabelecimento da Associação das Nações do sudeste asiático (ASEAN), em Agosto desse ano. Tinha cinco membros originários: a Tailândia, a Malásia, Singapura, a Indonésia e as Filipinas. Considerando a composição dos seus membros e os interesses tidos em vista, a ASEAN foi a mais importante iniciativa jamais apresentada na região.

A ASEAN apareceu como a ASA, mais alargada e com um nome diferente. Cessadas as suas funções em 1963 devido às disputas entre a Malásia e as Filipinas sobre o Sabah, a ASA não deixou de existir. Em Março de 1966, a Associação foi reactivada juntamente com um grande número de recomendações e projectos apresentados e iniciados entre 1961 e 1963. Pouco depois da criação da ASEAN em 1967, a ASA foi extinta, mas muitas das suas actividades, que estavam em curso, foram incorporadas na ASEAN.

Além da ASEAN, outras organizações e agências intergovernamentais foram constituídas, depois de 1967. Inteiramente da iniciativa da região do sudeste asiático, foram criados o Centro de Desenvolvimento para a Indústria da Pesca no Sudeste Asiático (SEAFDC), em 1970, situado em Bangkok; o Comité Coordenador Intergovernamental para a Cooperação sobre Família e Planeamento da População do Sudeste Asiático (SEARCFPP), em 1971, e a Agência de Transportes e Comunicações Regionais do Sudeste Asiático (SEATAC), em 1972.

Por outro lado, os países da região continuaram a intervir nas organizações



extra regionais e não-governamentais. Duas associações não-governamentais com ligação à ASEAN, foram constituídas em 1971 e 1972, respectivamente. O Conselho dos Comerciantes do Sudeste Asiático (SEABC) foi concebido para promover os negócios comerciais em geral dentro e fora da região. A Confederação das Câmaras de Comércio e de Indústria da ASEAN (ASEAN-CCI) foi estabelecida para organizar missões de negócios e incentivar participações nos assuntos comerciais.

Nos anos subsequentes, a rede dos organismos internacionais não-governamentais, constituídos sob a égide da ASEAN, ficou praticamente estabelecida. Nela se inclui a Conferência dos Parlamentos da ASEAN, o Conselho do Petróleo da ASEAN, a Federação dos Donos de Navios da ASEAN, o Conselho da União do Comércio da ASEAN, o Conselho dos Banqueiros da ASEAN, a Confederação dos Jornalistas da ASEAN, a Federação dos Fabricantes de Cimento da ASEAN e a Federação de Automóveis da ASEAN.

De um modo geral, a participação dos países da região do sudeste asiático em organizações internacionais começou na segunda fase e continuou na terceira. Mas o grau de envolvimento destes países nas organizações governamentais e não-governamentais não era uniforme. Alguns deles, como a Birmânia, o Laos, o Camboja e o Vietname, participaram muito pouco. Os conflitos espalhados pela Indochina constituíram um obstáculo sério à sua participação. Os níveis diferentes de participação em organizações internacionais levaram a dividir os países da região em dois campos: uns participaram mais, sobretudo os Estados-membros da ASEAN, e outros menos, os que estavam ainda sob o fantasma da guerra.

O incremento da participação dos Estados da região do sudeste asiático na vida internacional não deixou de ser explicado pela alteração da natureza do envolvimento e da atitude das forças exteriores à região, particularmente as grandes potências que tinham capacidade de influenciar os assuntos regionais. Especialmente importante foi o fim do envolvimento militar dos Estados Unidos nos conflitos armados do Vietname e do Camboja e a diminuição da sua presença militar na região do sudeste asiático, nomeadamente na Tailândia e nas Filipinas. A redução da presença da Grã-Bretanha a leste do Suez também foi significativa, apesar da existência do Acordo de Segurança das Cinco Potências.

Igualmente importantes foram as mudanças na política externa da China e o estabelecimento de relações diplomáticas entre a China e os Estados Unidos. Entusiasmados por estes fenómenos, os Estados-membros da ASEAN vieram a rever as suas atitudes face à China. Da posição de hostilidade aberta a nível oficial, começaram a estabelecer cuidadosamente relações com a maior potência da Ásia.

2. FACTORES DETERMINANTES NA FORMAÇÃO DA A.S.E.A.N.

2.1 Circunstâncias da criação da ASEAN

Em 1967, a continuada Guerra de Vietname e a Revolução Cultural da China



dominavam a consciência da Ásia.

A intervenção militar dos Estados Unidos na Guerra do Vietname foi acelerada com o bombardeamento do Vietname do Norte, em Fevereiro de 1965, e a utilização das bases militares situadas no Japão, Filipinas e Tailândia.

Na altura, todo o sudeste asiático se sentia ameaçada pela guerra feroz no Vietname. A Tailândia receava ser a próxima vítima se os comunistas conseguissem a vitória no Vietname do Sul. Os sinais de uma eventual retirada militar por parte dos Estados Unidos preocuparam a região.

O Japão tinha mantido o cumprimento do Pacto de Segurança Mútua assinado com os Estados Unidos, desde 1952. As Filipinas e Tailândia, eram membros de SEATO, desde 1954.

A Revolução Cultural iniciada na China por Mao Tse Tung, em 1966, continuava em pleno no ano seguinte. A Revolução, que tentava revitalizar o espírito revolucionário das massas a empreender pelas chamadas guerras populares, surgiu particularmente em oposição à Guerra do Vietname.

Em Fevereiro de 1967, Suharto subiu ao poder e um novo regime militar anti-comunista foi estabelecido na Indonésia.

O receio do comunismo, a expectativa de ajuda económica fornecida pelos Estados Unidos, Grã-Bretanha e Japão e a revitalização da cooperação regional constituíram os interesses comuns da região nessa altura.

Um dos factores relevantes que reanimou o regionalismo do sudeste asiático foi a saída do poder do Presidente indonésio Sukarno. Ele tinha seguido uma política de confrontação face à Malásia. O novo presidente Suharto, que lhe sucedeu em 1967, consagrou uma orientação mais pragmática e logo manifestou a intenção de se reconciliar com a Malásia. Semelhante atitude se constatou nas relações entre a Malásia e as Filipinas.

A Indonésia terá considerado a Maphilindo como um ponto de partida para abordar globalmente o problema da participação do país na cooperação regional. Sendo o maior e mais populoso país do sudeste asiático, a Indonésia começou a procurar ter um papel mais activo e protagonista nos assuntos regionais. Maphilindo deixou de aparecer nos discursos sobre a cooperação regional. Passou a ser encarada a possibilidade de alargar a ASA para incluir a Indonésia.

No entanto, esta ideia não foi acolhida pela Indonésia uma vez que isso contrariava o papel que ela queria desempenhar. A ASA tinha uma imagem pró-ocidental muito forte, que não era conciliável com o pensamento de política externa neutra e de independência da Indonésia. Entrar na ASA significaria a participação da Indonésia num organismo com um processo constitutivo alheio a ela.



Por outro lado, a Birmânia e o Camboja figuraram, desde cedo, no plano de cooperação regional da Indonésia. O então ministro dos negócios estrangeiros indonésio fez um grande esforço para persuadir estes dois países a aderir aos assuntos regionais. Mas eles não estavam dispostos a entrar na ASA uma vez que lhes tinha sido recusada a participação na Associação aquando da sua constituição. Mais viável seria a criação de uma nova e maior organização regional capaz de acolher quer a Birmânia quer o Camboja.

Em Julho de 1967, um mês antes da marcada 4ª Reunião Ministerial da ASA, o ministro dos negócios estrangeiros indonésio, Adam Malik, foi à Tailândia discutir a possibilidade de criar uma nova organização regional com o seu homólogo tailandês, Thanat Khoman. Malik elaborou, depois, o projecto de declaração para a nova organização, à qual atribuiu o nome de “Associação das Nações do Sudeste Asiático”.

Um projecto conjunto da Indonésia e da Tailândia foi posteriormente preparado e os ministros dos negócios estrangeiros da Malásia, das Filipinas e de Singapura foram convidados a reunir-se em Bangsaen, uma cidade costeira tailandesa, para proceder a conversações informais. Quando os cinco ministros dos negócios estrangeiros reuniram formalmente em Bangkok, após a estadia em Bangsaen, eles reformularam o projecto conjunto da Indonésia e da Tailândia para redigir a conhecida Declaração de Bangkok, assinada em 8 de Agosto de 1967. Da Declaração nasceu a Associação dos Estados do Sudeste Asiático, como um grupo de cooperação regional, extinguindo-se a ASA.

A Declaração de Bangkok explicita que um dos objectivos da ASEAN consiste em acelerar o crescimento económico, progresso social e desenvolvimento cultural na região, através dos esforços conjuntos no sentido de fundar uma comunidade próspera e igualitária dos Estados do sudeste asiático e promover a paz e a estabilidade da região.

Para responder às mudanças drásticas da região nos anos 60, a ASEAN apareceu originariamente como um instrumento diplomático para defender os interesses dos seus Estados-membros, através de consultas institucionais mas sempre dotadas de flexibilidade, com o objectivo de melhor alcançar os fins da Associação. Da primeira leitura da Declaração logo se pode concluir que as suas disposições são muito genéricas e vagas. No entanto, foi exactamente essa intenção dos representantes signatários dos cinco membros originais.

2.2. A Declaração de Bangkok de 1967

Contendo apenas cinco artigos, a Declaração de Bangkok de 8 de Agosto de 1967 é formada, sobretudo, por duas partes: uma, a dos objectivos da ASEAN e outra, a da sua estrutura orgânica.

A Declaração é precedida por um preâmbulo em que se considera a situação dos cinco Estados signatários.



Esta declaração era o instrumento mais significativo e completo, até então, de cooperação regional da zona do sudeste asiático. Ela apresenta-se bastante abrangente, na medida em que se foca assuntos sociais, económicos, políticos e militares.

A ASEAN era sobretudo uma organização internacional regional de cooperação. Admitida a existência de interesses mútuos e problemas comuns entre os países da região, sentia-se a necessidade de reforçar a solidariedade e estreitar a cooperação. Um dos objectivos da ASEAN consistiu exactamente em promover activamente a colaboração e a assistência mútuas em matérias de interesse comum na ordem económica, social, cultural, técnica, científica e administrativa.

Uma das principais preocupações da Associação era o crescimento económico, o progresso social e o desenvolvimento cultural na região, para contribuir para a prosperidade, o progresso e a paz social, através de acções comuns guiadas pelo espírito de igualdade e de solidariedade. Muitos objectivos anunciados pela ASEAN tinham a ver com o desenvolvimento das necessidades dos seus Estados-membros. Cada um deles esperava que a cooperação regional pudesse contribuir para o crescimento das economias nacionais. Por enquanto, ainda não tinham a vontade de criar uma zona de comércio livre, a forma mais elementar de integração económica.

Outra preocupação igualmente importante foi a tentação de procurar a segurança regional e de a libertar da dependência e da interferência militar por parte das grandes potências. Estava viva na consciência dos países da região a Guerra do Vietname e a intervenção militar das potências ocidentais. Por isso, não foi por acaso que os responsáveis dos cinco membros da ASEAN declararam a sua determinação em assegurar a estabilidade e segurança da região e rejeitar interferências externas sob qualquer forma de manifestação com o objectivo de preservar as identidades nacionais, de acordo com as ideias e aspirações dos seus povos. Por outro lado, afirmaram também que todas as bases militares estrangeiras sediadas na região fossem temporárias, admitidas a permanecer somente com o consentimento do país onde estavam sediadas, e não pudessem ser utilizadas, directa ou indirectamente, para subverter a independência e a autonomia nacional ou prejudicar o processo do desenvolvimento desse país.

A ASEAN não significava uma aliança militar. Mas havia cooperação no âmbito da segurança, fora da estrutura da ASEAN. Tal cooperação existia entre a Malásia e a Tailândia, a Indonésia e a Malásia e entre esta e Singapura. Na Declaração continuava a ser omissa a referência a alianças militares entre países membros da Associação e Estados extra-regionais.

A Declaração procurava na Carta das Nações Unidas os princípios, apoiados no valor da justiça e no funcionamento das regras jurídicas, para reger as relações entre, não só os Estados membros da ASEAN, mas também estes e outros países da região do sudeste asiático. Por esta via se pretendiam alcançar a paz e a estabilidade da região.

Os Estados-membros reconheceram a interdependência entre os países. Portanto, consideraram indispensáveis as ideias de paz, de liberdade, da justiça social e do bem-estar económico para o bom relacionamento e cooperação, já de longas tradições históricas e culturais, entre os povos da ASEAN.

A Declaração de Bangkok previa também a prestação de assistência entre os Estados-membros na formação educacional, profissional, técnica e administrativa.

No âmbito da agricultura, indústria e comércio, a ASEAN também esperava um maior aproveitamento por parte dos seus membros. Era através de estudos sobre os problemas de comércio internacional, do aperfeiçoamento dos meios de comunicação e de transporte e do melhoramento do nível de vida, que se procurava um maior desenvolvimento nestes sectores vitais da sociedade.

A ASEAN não é uma organização fechada, reservada apenas aos seus membros originais. Pelo contrário, como o próprio nome da Associação indica, a ASEAN está vocacionada e aberta a todos os países da região. A Declaração admite expressamente a adesão destes países à Associação, desde que subscrevam os princípios, os objectivos e as regras da ASEAN. Inicialmente, esta só tinha cinco Estados-membros. Com dois alargamentos sucessivos, agora já conta com sete países membros.

Em relação a outras organizações internacionais ou regionais, desde que elas tenham princípios e objectivos semelhantes, a ASEAN está disposta a manter relações estreitas com elas e a promover cooperação que seja vantajosa para as partes. Como já se disse, a Associação tinha mantido relações com diversas organizações regionais e extra-regionais, governamentais ou não. Especialmente, a cooperação entre a ASEAN e a União Europeia também tem aumentado.

Relativamente à estrutura orgânica, a Declaração limitava-se a estabelecer a Reunião Anual dos Ministros dos Negócios Estrangeiros como o órgão superior da ASEAN, a Comissão Permanente que funcionava nos intervalos das Reuniões ministeriais e as Secretarias Nacionais em cada Estado-membro. A Declaração previa ainda a existência de Comitês *ad hoc* e Comitês Permanentes.

Pode-se considerar os objectivos enunciados no artigo segundo da Declaração de Bangkok como as atribuições da ASEAN, mas o documento não especifica, em nenhum dos seus cinco artigos, as competências dos referidos órgãos da Associação. Assim, os responsáveis dos cinco Estados-membros originários intencionalmente não adoptaram um modelo rígido dos órgãos, antes deixaram-lhes grande flexibilidade para a sua actuação, tendo em vista o melhor prosseguimento dos seus fins.

Por último, a Declaração não dizia que a Associação representava apenas as vontades dos seus Estados-membros, mas antes a vontade colectiva dos Estados da região do sudeste asiático. Dado o carácter, já referido, de abertura da Associação, esta tinha claramente vocação de vir a representar toda a região em que se situava, e



assumia como a missão principal o chegar ao mais alto nível de cooperação e solidariedade de toda a região.

3. A EVOLUÇÃO DA A.S.E.A.N.

3.1. No período de 1967 a 1975

3.1.1. Pouco avanço na cooperação

Apesar das esperanças, depois de se celebrar o primeiro aniversário da, ASEAN em Agosto de 1968, esta enfrentava um cenário triste. Os factos evidenciavam claramente que a cooperação na área económica, social e cultural dependia largamente da vontade política dos seus Estados-membros, e as tensões políticas constituíam obstáculos sérios para a cooperação regional. A deterioração das relações entre a Malásia e as Filipinas levou à suspensão das actividades da ASEAN durante cerca de oito meses.

As relações entre a Malásia e as Filipinas caíram ao seu nível mais baixo quando o Congresso das Filipinas aprovou uma resolução, em 1968, que incluía Sabah no território nacional. O governo filipino enviou uma directiva aos seus representantes diplomáticos para manifestar, nas conferências internacionais, reservas quanto à competência da Malásia para representar o Sabah. Tal reserva foi formulada na reunião do Comité do Comércio e Indústria da ASEAN, em Setembro de 1968. A Malásia recusou-se a participar em mais reuniões da Associação enquanto a reserva não fosse levantada. As relações diplomáticas entre esses dois países só foi normalizada nos finais do ano seguinte.

Também subiram as tensões entre a Indonésia e Singapura, em 1968. Mas, felizmente, a crise foi ultrapassada rapidamente. Em Outubro desse ano, dois *marines* indonésios, acusados de ter cometido o crime de sabotagem durante o período de confrontação entre os dois países, foram executados em Singapura, apesar dos apelos feitos pela Malásia e Indonésia. Os protestos rebentaram neste país. No entanto, os responsáveis da Indonésia e Singapura mantiveram-se calmos e as relações entre os dois países melhoraram posteriormente.

Felizmente, estes dois acontecimentos foram contidos nos seus limites e a ASEAN pôde continuar com os seus propósitos iniciais de cooperação. Logo que desapareceram as tensões políticas, os cinco Estados-membros voltaram à mesa das negociações para levar por adiante as tarefas de cooperação. Mesmo assim, os resultados da cooperação nos primeiros nove anos de existência da ASEAN não foram animadores. Entre as centenas de recomendações formuladas desde Agosto de 1967 até ao meado de 1975, apenas uma pequena parte foi concretizada. Passos tímidos de progresso se verificaram também no desenvolvimento da cooperação intra-associativa no âmbito do comércio e da indústria. Quando comparada a totalidade do comércio externo dos Estados-membros com o volume de negócios no interior da ASEAN, este mostrou-se insignificante.



Enquanto a cooperação das economias nacionais se mostrava pouco conseguida, verificou-se um maior sucesso na cooperação dos cinco Estados para acertar as suas posições face a entidades económicas fora da região. Eles acordaram em negociar colectivamente com os países industrializados de modo a obter maiores benefícios económicos.

Por exemplo, a ASEAN criou o Comité Coordenador Especial dos Estados da ASEAN, em 1972, para manter negociações e determinar estratégias face à Comunidade Económica Europeia. Foi formado ainda o Comité da ASEAN em Bruxelas para se manterem contactos permanentes. Em 1973, os Estados-membros decidiram coordenar as suas posições nas Negociações Multilaterais do Comércio, sob os auspícios do GATT, e o Comité da ASEAN em Genebra, foi criado em Março desse ano. Os cinco Estados discutiram com o Japão sobre a produção deste de plástico sintético e negociaram com a Austrália, no sentido de esta proporcionar à ASEAN assistência económica.

3.1.2. A cooperação política

A cooperação política não foi consagrada na Declaração de Bangkok de 1967 como objectivo principal. Só a partir da Cimeira de Bali de 1976, os cinco Estados-membros começaram a aceitar formalmente a cooperação política. No entanto, antes da Cimeira de Bali já havia sinais deste tipo de cooperação, embora levada a cabo fora da estrutura da ASEAN, através de reuniões ministeriais *ad hoc* ou especiais.

Um dos sinais desta cooperação foi a celebração da Declaração de Zona de Paz, Liberdade e Neutralidade em 27 de Novembro de 1971, em Kuala Lumpur, pelos cinco ministros dos negócios estrangeiros na ocasião de uma reunião *ad hoc*. A Declaração tem apenas dois artigos:

1. A Indonésia, a Malásia, as Filipinas, a Singapura e a Tailândia estão determinadas a empregar os esforços necessários para garantir o reconhecimento e respeito pelo sudeste asiático como uma zona de paz, liberdade e neutralidade, livre de qualquer interferência de poderes exteriores.
2. Os países do sudeste asiático devem concertar os seus esforços de modo a alargar as áreas de cooperação que podem contribuir para fortalecer, consolidar e estreitar as suas relações.

A zona de paz, liberdade e neutralidade do sudeste asiático (ZOPFAN), então proclamada, era uma versão modificada da proposta apresentada pela Malásia, de neutralidade na região, a garantir conjuntamente pelos EUA., URSS e RPC. A proposta foi alterada posteriormente no sentido de não admitir qualquer interferência das potências de fora da região. Antes, pelo contrário, estas foram chamadas a reconhecer e respeitar a ZOPFAN. A versão definitiva da Declaração foi aprovada com o objectivo de excluir da região as consequências negativas da competição militar e dos conflitos entre as grandes potências.



A convocação de reuniões ministeriais informais, em Julho de 1972 e Fevereiro de 1973, para discutir a situação no Vietname, é outro exemplo que mostra que os Estados-membros da ASEAN estavam conscientes da importância da cooperação política. Tal como a reunião ministerial realizada em Kuala Lumpur em 1971, todas estas três reuniões foram levadas a cabo fora da estrutura formal da ASEAN. O comunicado final da reunião de Julho de 1972 referiu a vontade dos Estados-membros da Associação de estudarem a possibilidade de estes concertarem esforços para contribuir para a resolução dos conflitos na Indochina. E na outra reunião informal foram apreciadas as implicações do Tratado de Paz no Sudeste Asiático, assinado em Paris em Janeiro de 1973.

3.2. A Cimeira de Bali de 1976

Em 1975, os comunistas conquistaram o poder no Camboja, Vietname e Laos. A sua vitória nos três países da Indochina entusiasmou os Estados-membros da ASEAN para reconsiderar seriamente a sua posição face ao panorama político e militar da região, e fortalecer a estrutura da Associação para enfrentar o sistema marxista-socialista implantado naqueles países. Os cinco chegaram ao consenso de que a ASEAN devia projectar a sua imagem no exterior, como a de um grupo com intenções claras de salvaguardar a segurança regional e proceder a acções concretas, para ser tratada seriamente

Na Cimeira de Bali, realizada em Fevereiro de 1976, foi posta em relevo a nova determinação da ASEAN no sentido de fortalecer a solidariedade e mostrar a sua seriedade em desenvolver a cooperação regional. Foram aprovados três documentos na cimeira: o Tratado de Amizade e Cooperação no Sudeste Asiático, a Declaração de Concórdia da ASEAN e o Acordo para o Estabelecimento da Secretaria da ASEAN.

Os princípios e os objectivos da Declaração de Bangkok de 1967 foram reafirmados na Cimeira de Bali. A Declaração de Concórdia da ASEAN assume bastante importância na medida em que, não só se especificaram mais concretamente os programas de acção na cooperação no âmbito económico, social, cultural e de segurança, como põe em lugar de destaque as determinações sobre a cooperação política. A partir de agora, a cooperação política, omissa na Declaração que a instituiu, passa a ser um dos objectivos principais da ASEAN.

No capítulo da cooperação política, a Declaração de Concórdia da ASEAN determina a convocação da Reunião dos Chefes de Governo dos Estados-membros sempre que se mostre necessário, embora continue a não a instituir como um órgão da Associação, para resolver, com a maior celeridade possível e por meios pacíficos, os conflitos intra-regionais. Quando seja possível, procederá a providências preliminares para que a ZONFAN seja reconhecida e respeitada. A estrutura orgânica da ASEAN é reformada, de modo a permitir a intensificação da cooperação política. Constitui também objectivo neste domínio estudar o modo de desenvolver a cooperação na área judicial e a possibilidade de formular um acordo de extradição no âmbito dos países da região.



No âmbito da economia, a Declaração de Concórdia da ASEAN especifica as acções de cooperação a desenvolver a nível de produtos de primeira necessidade, da indústria e do comércio. Sobre os problemas da economia e produtos internacionais os Estados-membros deverão tomar uma atitude idêntica. Prevê-se a criação de um mecanismo de cooperação económica, convocando-se, regularmente ou sempre que necessário, uma reunião ministerial para discutir questões económicas.

Relativamente à área social, são considerados os assuntos relativos às oportunidades de emprego, bem-estar social, crescimento da população e prevenção da venda e consumo de estupefacientes.

Na Declaração da Concórdia da ASEAN mostra-se a vontade dos países membros em desenvolver os princípios consagrados na Declaração de Bangkok e começar a estabelecer programas de acção para os concretizar.

O Tratado de Amizade e Cooperação no Sudeste Asiático é uma convenção internacional aberta à adesão de todos os Estados da região. Nele se incluem o espírito e os objectivos da Declaração de Bangkok, bem como um código de conduta para os países da região, tendo em vista uma mais ampla cooperação regional e a criação de mecanismos de resolução pacífica dos conflitos que ocorram na região. Em sintonia com a Declaração de Concórdia da ASEAN, no Tratado também é afirmada a importância da cooperação no plano político. O seu artigo nono diz que os Estados signatários devem aumentar a cooperação de modo a promover a paz e a estabilidade regionais, devendo as partes por isso manter contactos regulares para a troca de opiniões sobre os problemas regionais e internacionais, com o objectivo de conciliar as políticas e as acções de cada um dos países signatários.

3.3. Evolução mais recente da ASEAN

3.3.1. A Cimeira de Singapura de 1992

A ASEAN realizou a sua 4ª Cimeira em Singapura, em Janeiro de 1992, na qual se reuniram os chefes de governo dos seis Estados-membros, incluindo o do Brunei, que aderiu à Associação em Janeiro de 1984. Esta foi a quarta cimeira na vida da ASEAN.

As rápidas mudanças no mundo económico, especialmente a integração das Comunidades Europeias e a futura Zona de Comércio Livre da América do Norte, trouxeram imensos desafios à ASEAN. Nesta cimeira, os Estados-membros responderam com o compromisso de estabelecer a Zona de Comércio Livre da ASEAN. No plano político, o fim das guerras civis, do genocídio e da ocupação no Camboja e a assinatura do Tratado de Paz de Paris para o Camboja, facilitaram, de certo modo, o desenvolvimento das relações diplomáticas dos Estados-membros com a China e o Vietname. A paz no Camboja era o fruto do fim da Gerra Fria e o novo ambiente de cooperação no Conselho de Segurança das ONU. Um colorário que se pode tirar é o de que os conflitos regionais graves só podem ser resolvidos pelas potências exteriores à região.



3.3.2. O alargamento

Na reunião da ASEAN de Maio de 1994, foi decidida a criação da Grande-ASEAN, que incluirá dez países do sudeste asiático. Além dos seus seis Estados-membros, o processo de alargamento abrangerá os três países da Indochina, o Vietname, o Laos e o Camboja, e a Birmânia.

Esta decisão teve por base a situação político-económica da região. As organizações regionais de todo o mundo estão em mudança, face à “nova ordem mundial”. Após o fim da Guerra Fria, a estrutura política da região alterou-se. Perante a retirada das bases militares dos Estados Unidos sediadas nas Filipinas e a subida da tensão nas reivindicações sobre o arquipélago das Spratley, uma ASEAN alargada podia reforçar a sua posição política e a sua influência nos assuntos regionais.

Por outro lado, o fim da guerra no Camboja e a abertura ao exterior do Vietname, constituíram impulsos e forma determinantes para a expansão da ASEAN. O Vietname está a empreender o desenvolvimento económico e um melhoramento da sua relação com a Associação, deixando de ter a anterior atitude de hostilidade. Assim se criam as condições indispensáveis para o ingresso na ASEAN dos países da Indochina. Quando for concretizada a adesão destes, a ASEAN passará a ser uma união de dez países, com 500 milhões de habitantes. A sua força política e económicas será significativamente maior.

Em 28 de Julho de 1995, o Vietname tornou-se o sétimo Estado-membro da ASEAN. A sua adesão foi mais um sinal, quase desnecessário, do fim da Guerra Fria na região do sudeste asiático e da entrada numa nova fase de cooperação pacífica na região. O ingresso do Vietname melhorará a sua imagem e projecção internacional, encorajando mais a confiança do mundo dos negócios na sua economia em rápida expansão.

No fim da década de 80, o falhanço do dogmas marxistas e o impacto do isolamento internacional estavam a originar repercussões económicas graves que ameaçavam o poder político vietnamita. Em Dezembro de 1986, impulsionado pela perda de apoio da USSR de Mikhail Gorbatchov, o regime repudiou a planificação socialista em favor de reformas que o encaminhavam para uma economia de mercado.

À sua retirada militar do Camboja, em Setembro de 1989, seguiu-se a resolução internacional do conflito do Camboja sob os auspícios da ONU, em Outubro de 1991, em Paris. Em Julho do ano seguinte, o Vietname, juntamente com o Laos, subscreveu o Tratado de Amizade e Cooperação no Sudeste Asiático da ASEAN e obteve o estatuto de observador na Reunião Anual dos Ministros dos Negócios Estrangeiros da Associação, deixando de ser uma ameaça para os interesses individuais ou colectivos do Estados-membros da ASEAN. Apesar da antipatia desta para com o comunismo, o Vietname que agora junta à Associação não deixa de ser um país comunista, o que sublinha a despreocupação daquela para com a política interna do Vietname.



Além da adesão do Vietname, na Reunião dos Ministros dos Negócios Estrangeiros realizada nos fins de Julho de 1995 no Brunei, também foi aceite o estatuto de observadores do Camboja e do Laos. O Camboja manifestou a sua intenção de subscrever o Tratado de Amizade e Cooperação do Sudeste Asiático e de estreitar relações com os membros da ASEAN. O Laos, que apareceu pela primeira vez na cena internacional, veio explicitar as suas políticas externas e vontade clara de entrar para a Associação em 1997, na ocasião do seu 30º aniversário. A Birmânia, por sua vez, participou na reunião a título de convidado especial. O processo de alargamento em relação a estes três países já não é reversível.

3.3.3. A criação da Zona de Comércio Livre da ASEAN

Outro projecto ambicioso é a criação da Zona de Comércio Livre da ASEAN. Na reunião de 1992, estabeleceu-se o prazo de 15 anos para concretizar o projecto. Posteriormente, o prazo foi encurtado para o ano 2003. As taxas alfandegárias baixarão até ao escalão de 0 a 5 %. A sua dimensão pode ser até comparada com a Zona de Comércio Livre da América do Norte. Agora, os Estados-membros estão empenhados em levar o projecto ao cabo. A Singapura e a Malásia reduzem, já em 1995, as taxas alfandegárias em cerca de 300 e 3700 produtos, respectivamente.

O ministro do Brunei apelou, na reunião ministerial da ASEAN de Julho de 1995, a antecipação da data da implantação da Zona de Comércio Livre da ASEAN para o ano 2000, justificando que os Estados-membros não queriam ficar para trás e as indústrias nacionais excessivamente protegidas deviam suportar os riscos do mercado. Esta proposta foi acolhida, mas com cautela, pelas Filipinas, Indonésia e Malásia. Estes tomarão posições formais na Cimeira a realizar em Dezembro de 1995.

Desde 1991, o crescimento económico dos Estados-membros da ASEAN atinge 6,7% ao ano. Actualmente, o PNB é da ordem de 430 biliões de dólares americanos. O rendimento nacional per capita médio da Associação é US\$1200. O de Singapura e do Brunei atingem os US\$16000. A expansão nos diversos sectores constitui a prioridade económica da ASEAN.

Com efeito, perante a situação económica actual dos Estados-membros da ASEAN, a criação da zona de comércio livre não pode ser feita de um dia para o outro. Embora o seu aceleramento seja uma exigência da concorrência no mercado mundial, os níveis de desenvolvimento económico dos países membros são diferentes e nem todos conseguem preparar-se para esta mudança num prazo curto. A situação do Vietname, país que entrou na ASEAN há poucos meses, é ilucidativa. Com efeito, dispõe de abundante mão-de-obra barata e de um mercado com grandes potencialidades e é actualmente um local muito atraente para os investidores estrangeiros. No entanto, a economia do Vietname está ainda na fase de arranque. Já foi preciso estabelecer um prazo dilatatório de três anos para lhe aplicar o programa das taxas alfandegárias da ASEAN. Encontrar-se-ão certamente inúmeras dificuldades, quando se deseje antecipar a criação da zona do comércio livre no territórios de todos os Estados membros.



3.3.4. O Fórum de Segurança

O Fórum de Segurança da ASEAN é um encontro informal criado em 1994 em Bangkok, no qual não só participam os Estados membros e os países da região, mas também países da região do pacífico, da América do Norte e da Europa. O objectivo principal do fórum é discutir as questões regionais e internacionais de maior relevância, estabelecendo a confiança e sensibilizando para as questões importantes.

No dia 1 de Agosto de 1995 foi realizado o 2º Fórum de Segurança, desta vez no Brunei, logo a seguir à Reunião Anual dos Ministros dos Negócios Estrangeiros, a que assistiram, entre as 19 delegações participantes, os ministros dos negócios estrangeiros da China, Japão, Coreia do Sul, Nova Zelândia, Papua-Nova Guiné, Canadá, EUA, representantes da UE, etc.

O Fórum não é uma instituição da ASEAN para resolver problemas, mas simplesmente para desenvolver o bom relacionamento entre os participantes e proporcionar oportunidades para encontros bilaterais. No 2º Fórum foram discutidos os problemas das disputas sobre o arquipélago das Spratley, dos ensaios nucleares franceses no Pacífico, da crise na Bósnia, etc. Também contituíram objecto de discussão questões não tradicionais, como as do ambiente, terrorismo, tecnologia informática, sida e droga. Estas questões começaram a preocupar os países da região precisamente por causa das suas influências a nível mundial.

4. A ESTRUTURA ORGÂNICA DA A.S.E.A.N.

4.1 A constelação dos órgãos da ASEAN até 1976

(1) *Reunião Anual dos Ministros dos Negócios Estrangeiros*

Era o órgão decisório de mais alto nível dentro da estrutura da ASEAN, instituído logo no início pela Declaração de Bangkok. A Reunião realizava-se na capital dos Estados-membros, rotativamente.

A Reunião tinha por função formular as políticas, coordenar as actividades e rever as decisões ou propostas apresentadas pelas comissões.

(2) *A Comissão Permanente (“Standing Committee”)*

A Comissão Permanente era composta pelo ministro dos negócios estrangeiros do país a que cabia na altura a presidência da Comissão Permanente, que era rotativa e anual, e pelos embaixadores credenciados nesse país. E era nesse país que se realizaria a Reunião Anual dos Ministros dos Negócios Estrangeiros do ano seguinte.

A Comissão Permanente reunia várias vezes por ano e submetia o relatório anual à apreciação e adopção pela Reunião Anual dos Ministros dos Negócios Estrangeiros. As recomendações de outras comissões inferiores eram encaminhadas à Comissão Permanente, antes de receber as considerações ministeriais.



A Comissão Permanente fiscalizava três comités especiais, criados para tratar as relações externas da ASEAN:

a) *O Comité Coordenador Especial dos Estados da ASEAN.*

Foi criado em 1972, para coordenar os contactos com as Comunidades Europeias. A importância do Comité foi reforçada com a instituição do Grupo de Estudo Conjunto, em 1975, incumbido de examinar o mecanismo de cooperação entre as duas organizações regionais.

b) *Os Comitês da ASEAN em Bruxelas e Genebra.*

Estes dois comités representavam a ASEAN, respectivamente em Bruxelas e em Genebra, com competências na área das relações externas, sob a alçada da Comissão Permanente.

(3) *As Secretarias Nacionais da ASEAN*

Em cada um dos primeiros cinco Estados-membros da ASEAN existia uma Secretaria Nacional da ASEAN. Os cinco secretários nacionais formavam o Grupo de *Oficiais*, ao qual cabia executar as decisões da Associação e servir as reuniões ministeriais e a Comissão Permanente. Ele constituía o centro do sistema de comissões da ASEAN então existente.

(4) *Os Comitês Permanentes*

Eram 11 os Comitês Permanentes, compostos pelos especialistas em áreas determinadas e responsáveis perante a Comissão Permanente.

Os primeiros quatro comités foram criados em Agosto de 1968: (a) Comité de Transporte Aéreo Civil; (b) Comité para as Comunicações de Tráfego Aéreo; (c) Comité de Alimentos e Agricultura; e (d) Comité de Transporte Marítimo.

Em Dezembro de 1969, instituíram-se mais cinco comités: (a) Comité do Comércio e Indústria; (b) Comité das Finanças; (c) Comité para a Comunicação Social (*mass media*); (d) Comité do Turismo; e (e) Comité para os Transportes e Telecomunicações.

Os outros dois comités eram: (a) Comité das Ciências e Tecnologias; e (b) Comité para as Actividades Socio-culturais, criados respectivamente em Julho de 1970 e Dezembro de 1971.

A localização dos comités alternava rotativamente em cada dois ou três anos. Dentro dos comités existiam ainda sub-comités e grupos de peritos. Eram-lhes atribuídas competências genéricas nas respectivas áreas de actividade.

(5) *Comitês especiais e ad hoc*

Na medida em que os contactos e negociações com terceiros países se tornaram cada vez mais intensos, a ASEAN criou vários comités especiais e *ad hoc* a quem eram confiadas funções específicas. Eram responsáveis directamente perante a



Comissão Permanente, as suas sedes eram fixas e a presidência não alternava rotativamente.

Além dos três comités cuja fiscalização cabia directamente à Comissão Permanente, é de mencionar o Comité Coordenador para a Reconstrução e Reabilitação dos Países da Indochina. Foi criado em Fevereiro de 1973, com o objectivo de avaliar as necessidades económicas dos países da região, incluindo o então Vietname do Sul, e prestar auxílio para a reconstrução.

Existiam ainda comités nas áreas dos bancos centrais e autoridades monetárias e de produção de açúcar e plástico sintético, etc.

Este é o quadro geral da estrutura orgânica da ASEAN até à primeira Cimeira dos Chefes de Governo, em Bali. Era evidente a proliferação das comissões, a sobreposição das funções e a falta de coordenação. Com o incremento das actividades da ASEAN, a partir dos meados dos anos setenta, surgiram as intenções de reorganizar e racionalizar a estrutura orgânica da Associação. Da Cimeira de Bali realizada em Fevereiro de 1976 resultou a actual estrutura formal da ASEAN, fruto da maior reestruturação jamais efectuada.

4.2. A estrutura orgânica actual da ASEAN

(1) Reunião Anual dos Ministros dos Negócios Estrangeiros

É conhecida por Reunião Ministerial da ASEAN, é de onde emanam as directivas políticas e coordena todas as actividades da Associação. Apresenta-se como o mais alto órgão decisório da organização.

Reúne-se formalmente apenas uma vez por ano, a não ser quando haja lugar a reuniões especiais ou informais. Fora dos períodos normais das reuniões, os trabalhos são assegurados pela Comissão Permanente presidida pelo ministro dos negócios estrangeiros de um dos Estados-membros. O seu presidente passa a ser o porta-voz da ASEAN no ano em que a este cabe a presidência.

A Comissão Permanente trata de matérias e toma decisões que não podem ser adiadas até à próxima reunião dos ministros dos negócios estrangeiros. Submete o seu relatório annual, e o dos de vários comités, à apreciação da reunião ministerial. Normalmente, a Comissão Permanente reúne-se seis vezes por ano.

(2) Reunião dos Chefes de Governo da ASEAN

Não é um órgão institucional nem é realizada regularmente. Ela é convocada quando haja necessidade. Não foi realizada nenhuma reunião com este carácter nos primeiros nove anos da vida da ASEAN. Em 1976 e 1977, realizaram-se duas Reuniões dos Chefes de Governo da ASEAN, que ficaram conhecidas como cimeiras. Depois, nunca mais foi convocada durante os dez anos seguintes. Mesmo assim, os chefes de governo têm mantido frequentemente encontros bilaterais fora da estrutura formal da ASEAN. Foram realizados 96 encontros deste tipo nos primeiros catorze anos de



vida da Associação, a maior parte das vezes entre a Tailândia e a Malásia e as em menor número, entre esta e as Filipinas.

Na Cimeira da Singapura de 1992, tendo sido reconhecida a importância das reuniões em que se participaram os chefes de governo para resolver os problemas mais delicados, determinou-se a realização de cimeiras de, em princípio, três em três anos.

(3) Os Comitês Funcionais Permanentes

Grandes números de programas e projectos da ASEAN são frutos do trabalho destes comitês. Cada um deles é coadjuvado por um secretário técnico interino, destacado pelo Governo do país que exerce a respectiva presidência. A este país cabe ainda designar o presidente do comité.

Em cada comité funcional permanente existe vários sub-comitês e grupos de trabalho que têm a seu cargo projectos ou áreas de cooperação específicas.

a) Comitês económicos:

(i) Comité para o Comércio e Turismo, sediado em Singapura; (ii) Comité para a Indústria, Minerais e Energia, nas Filipinas; (iii) Comité para as Finanças e Banca, na Tailândia; (iv) Comité para a Alimentação, Agricultura e Silvicultura, na Indonésia; (v) Comité para os Transportes e Comunicações, na Malásia.

Os comitês económicos são responsáveis perante a Reunião dos Ministros da Economia e têm a sua sede fixada num Estado-membro.

b) Comitês não-económicos:

(i) Comité para as Ciências e Tecnologias; (ii) Comité para o Desenvolvimento Social; (iii) Comité para a Cultura e Informação.

A sede dos comitês não-económicos alterna rotativamente, entre as capitais dos países membros, de três em três anos. Eles respondem directamente perante a Comissão Permanente.

A divisão dos comitês em económicos e não-económicos afecta ligeiramente os poderes da Comissão Permanente. As decisões dos Ministros da Economia e as propostas dos comitês económicos são apenas registadas na Comissão Permanente, salvo quando hajam repercussões negativas no relacionamento político com terceiros países. Nestes casos, elas são enviadas para a Comissão Permanente, pois é este órgão que trata as relações externas com outros países.

c) Comité para o Orçamento

E o organismo que gere e aplica o fundo da ASEAN e o orçamento da Secretaria Central da Associação. O comité responde perante a Comissão Permanente.

(4) A Secretaria Central da ASEAN

A sua criação foi uma das maiores mudanças introduzidas pela Cimeira de Bali. A Secretaria Central da ASEAN tem a sua sede em Jakarta e é chefiada por um



secretário-geral, designado, segundo um sistema rotativo, pela Reunião dos Ministros dos Negócios Estrangeiros, por um período de dois anos.

À Secretaria Central cumpre executar todas as funções que lhe são confiadas pelas reuniões ministeriais e Comissão Permanente. Na organização hierárquica da Associação, a Secretaria Central fica imediatamente abaixo da Comissão Permanente, perante a qual se responde.

As regras de funcionamento da Secretaria Central estão previstas no Acordo sobre a Criação da Secretaria da ASEAN, assinado pelos ministros dos negócios estrangeiros, na reunião ministerial realizada em 24 de Fevereiro de 1976.

Desde a criação da ASEAN em 1967, as actividades previstas na Declaração de Bangkok aumentaram significativamente. Face ao aumento das tarefas, sentiu-se a necessidade de criar um órgão administrativo central para coordenar, com a maior eficiência, os demais órgãos e executar o plano de actividades da ASEAN.

Segundo o artigo 3º do Acordo, compete ao secretário-geral contactar directamente os governos dos Estados-membros, manter as comissões informadas sobre o desenvolvimento das actividades da Associação e servir como canal de comunicação formal entre aquelas. Por outro lado, a ele é incumbido harmonizar e facilitar o progresso no cumprimento das actividades aprovadas pela Associação e iniciar planos e programas.

O secretário-geral é assistido por três directores para os assuntos de economia, ciência e tecnologia, e socio-culturais. A Reunião dos Ministros da Economia de 1982 decidiu criar cinco cargos de subdirector, ao quais correspondem os cinco comités económicos, para coadjuvar o director para os assuntos económicos.

Para evitar a contusão, os antigos secretários-gerais das secretarias nacionais da ASEAN passaram a ser designados por directores-gerais. No entanto, a criação da Secretaria-Geral da Associação não alterou a linha de autoridade entre as secretarias nacionais e a Comissão Permanente. A importância dos directores-gerais não diminuiu na medida em que eles continuaram a ter funções de fiscalização sobre as acções da Associação e poderes para proceder aos trabalhos preparatórios das reuniões da Comissão Permanente.

5. MECANISMO DE FORMAÇÃO DE DECISÕES

Os trabalhos da ASEAN são conduzidos normalmente através de negociações a nível ministerial e dentro do âmbito da Comissão Permanente e dos comités funcionais permanentes. No entanto, são as secretarias nacionais que coordenam as posições de cada Estado-membro nas deliberações da Associação.

São os agentes do governo de cada país membro a quem cabe a pasta das matérias relacionadas com a ASEAN que formulam as políticas e posições, que tomam



deliberações nas reuniões, negociações e discussões e que as põem em prática.

Pode-se afirmar que o centro de decisão dos Estados-membros em matérias relativas à ASEAN reside nos Ministérios dos Negócios Estrangeiros. As secretarias nacionais da ASEAN funcionam sob a direcção destes. Fora dos Ministérios, coadjuvam no processo de decisão os outros departamentos ministeriais, por exemplo em áreas relativas ao desenvolvimento económico e planeamento, ao comércio e indústria, à agricultura, à saúde, às indústrias primárias, etc. Normalmente, os responsáveis destes departamentos participam nos trabalhos dos comités especiais da ASEAN.

Assim, os titulares da pasta dos negócios estrangeiros estão no seio do mecanismo decisório, acompanhados pelos responsáveis das secretarias nacionais, num segundo nível, e com os técnicos de outros departamentos, num terceiro. No entanto, neste quadro de funcionamento da estrutura de decisão existem ainda muitos aspectos pouco claros. Isso acontece sobretudo nas reuniões da ASEAN, por causa das diferenças entre os sistemas de governo dos Estados-membros. Por exemplo, a concorrência de competências entre os ministérios pode obstar à tomada de decisões pelos responsáveis das secretarias nacionais da ASEAN que funcionam junto dos ministérios dos negócios estrangeiros. O próprio estilo de funcionamento da Administração do Estado-membro pode ter influência directa no processo de tomada de decisões pelos órgãos da Associação.

No caso das Filipinas, o Ministério dos Negócios Estrangeiros está sujeito a forte concorrência por parte de outros departamentos governamentais, especialmente a Agência Nacional para o Desenvolvimento Económico. Nesse país, os planos económicos oficiais têm mais influência em questões de cooperação regional, como sejam as matérias económicas.

Cerca de 80 por cento das negociações da ASEAN estão ligadas à área económica e os outros 20 por centos a questões política. Embora a última palavra caiba ainda aos Ministérios dos Negócios Estrangeiros, em alguns casos os outros departamentos tendem a passar-lhe à frente. Levanta-se o problema de saber qual é o verdadeiro centro de decisão, de entre os órgãos governamentais nacionais que têm funções em matérias relativas à ASEAN.

É de notar que o funcionamento dos comités é demorado e complicado. Por isso, às vezes um consentimento verbal pode alcançar melhor resultados. Não raras vezes os problemas delicados são resolvidos por esta via informal e pragmática.

A expansão da Associação não pode ser iniciada sem resolver os problemas no mecanismo de tomada de decisões.

6. ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA A.S.E.A.N.

A cooperação entre os Estados-membros tem sido feita, sobretudo, ao nível político e económico. Assume importância significativa a regra do consenso ou unanimidade no processo de decisão dos órgãos da ASEAN. Em termos estruturais



e procedimentais, é nítida a preferência pela “estrutura flexível com negociações” nas actividades de todos os níveis.

A unanimidade e a estrutura frouxa contribuem positivamente para o desenvolvimento da Associação pela sua natureza e capacidade para prevenir confrontos e para unir os grupos intra-associativos.

Consideram-se estas características fundamentais para a solidariedade e coesão dos membros, porque muitas vezes permitem-lhes “salvar a face” na resolução dos conflitos, embora sejam fonte de ambiguidade e ineficiência. Os numerosos encontros bilaterais, sobretudo entre os chefes do governo dos Estados-membros, têm proporcionado a flexibilidade necessária na discussão dos problemas mais sensíveis e delicados à margem da estrutura formal da ASEAN, mas sem prejuízo da sua harmonia interna.

A diferente natureza dos sistemas do governo e o incremento das forças nacionalistas nos países membros favorecem a descentralização dos órgãos da ASEAN. A tentativa de delimitar com maior rigor a estrutura orgânica e funcional da Associação não parece estar em harmonia com o seu espírito e com o estilo de governação dos Estados-membros. Por isso, é preciso ter muita cautela ao introduzir reforma na estrutura da Associação.

Sendo a estrutura orgânica e o modo de funcionamento fixados de modo flexível e reinando a unanimidade em todos os mecanismos de tomada de decisões, é natural que haja deficiências de vários níveis.

(a) A falta de uma estrutura integrada nos mecanismos de decisão.

Apesar de fornecerem orientações políticas, as cimeiras da ASEAN têm mais valor ao nível protocolar e simbólico, delas não emanam directivas específicas de cooperação para a Associação. Consequentemente, as Reuniões dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Economia passam a ser dois órgãos chaves na vida da ASEAN. Separam-se, assim, a estrutura decisória vertical em duas partes. A situação complica-se quando surjam outras reuniões ministeriais paralelas.

(b) Unanimidade

A regra de unanimidade é utilizada em decisões relativas a todas as matérias e a todos os níveis orgânicos. Com efeito, a exigência do consenso tem o seu mérito nos órgãos ao mais alto nível e nas matérias políticas mais importantes. No entanto, ela leva à redução de eficácia da estrutura da Associação na cooperação entre os Estados-membros e não se mostra pertinente nas matérias em que já existe acordo político. Constitui também obstáculo, mesmo que uma medida seja boa para a maior parte dos membros.

(c) O princípio da rotatividade

A rotatividade assegura a participação igualitária de todos os países membros



na gestão da vida da Associação. Mas ela também é fonte de ineficiência e falta de continuidade e de experiência. Este princípio pode ser bom para os órgãos de decisão ao mais alto nível e sobretudo em matéria política. Para as comissões, entidades eminentemente técnicas, onde reinam imperativos pragmáticos e utilitários, não é muito ajustado funcionar com uma presidência rotativa, pois é conveniente que o responsável de um órgão com vocação técnica esteja dotado do conhecimento profundo das respectiva áreas e sobre o funcionamento do próprio órgão.

d) Grande peso dos interesses e representações nacionais.

A falta de representação dos interesses da própria Associação no seio da ASEAN é responsável pelo pouco desenvolvimento da cooperação interna. A existência de secretarias nacionais é sinal inequívoco da predominância dos interesses nacionais sobre os associativos.

e) Funcionamento periódico dos órgãos decisórios.

Com excepção da Secretaria Central da ASEAN e das secretarias nacionais, todos os outros órgãos funcionam periodicamente. As reuniões ministeriais têm lugar normalmente duas vezes por ano, a Comissão Permanente seis vezes e os outros comités especiais e subcomités apenas uma vez. Embora possam convocar-se reunião extraordinárias, a periodicidade das reuniões ou até a inactividade no período entre as reuniões normais é pouco ajustável com o avanço da cooperação regional. Este aspecto fere as expectativas, particularmente do sector privado, pois há processos que levam vários anos a concluir.

f) O sector privado

O sector privado assume um papel importante na cooperação económica intra-associativa e, especialmente, na indústria. Todavia, não foi estabelecido qualquer mecanismo de consulta para os empresários, mesmo no âmbito das matérias mais importantes. Assim, levam-se alguns projectos de *joint ventures* ao fracasso.

g) Sistema político em vez de sistema legal.

A ASEAN confia quase totalmente no sistema político. Por isso são as regras do burocrata e não regras jurídicas que comandam na formação de decisões e nas actividades da Associação.

A ASEAN não possui uma carta constitutiva. Ela funciona com base na Declaração de Bangkok de 1967 e na Declaração de Concórdia da ASEAN de 1976. A única convenção internacional que existe é o Tratado de Amizade e Cooperação do Sudeste Asiático. A adopção de uma carta constitutiva é vista como o abandono do princípio da consensualidade e tem o perigo de vir introduzir tensões e rigidez na estrutura da Associação.

No Tratado de Amizade e Cooperação está prevista a criação do Conselho Superior para promover a resolução pacífica dos conflitos políticos entre os Estados-membros. No entanto, a sua criação nunca foi concretizada.



7. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O SISTEMA JURÍDICO DA A.S.E.A.N.

(1) Influência mútua de sistemas jurídicos, da ASEAN e dos países membros.

Todos os aspectos dos programas de acção provenientes dos acordos da Associação e todas as áreas de cooperação regional implicam necessariamente alterações e ajustamentos nos ordenamentos jurídicos nacionais. E pode-se ainda emitir nova legislação em resposta ao desenvolvimento regional.

(2) Grande diversidade dos sistemas jurídicos nacionais.

Na Indonésia, a legislação é fundada nas leis islâmicas, *indu* e *adat*, com determinadas recepções do direito alemão.

Os sistemas jurídicos da Malásia e da Singapura contêm a tradição do sistema britânico e os fundamentos jurídicos islâmicos. Têm sido modificados agora por inovações recentes e locais.

O sistema legal das Filipinas é uma mistura de Direito Romano, Direito Canónico, Direito Civil da raiz ibérica, Direito Anglo-americano e Direito Islâmico e *Adat*.

Na Tailândia, estão integrados no seu sistema legal elementos da ordem jurídica Khmer, da Índia, França e Grã-Bretanha.

(3) A situação jurídica da ASEAN

Ao contrário do que acontece com a maioria das organizações internacionais, a ASEAN não adoptou, deliberadamente, um tratado formal constituinte.

Assinada a Declaração de Bangkok, surgiram, de facto, movimentos no sentido de elaborar uma carta para a ASEAN. Mas depois de consultas cuidadosas e deliberações ponderadas, a ideia foi posta ao lado e as Reuniões dos Ministros dos Negócios Estrangeiros têm afirmado que a declaração original e os documentos básicos subsequentes são adequados para a fundação da ASEAN.

(4) O Direito da ASEAN

Existem duas componentes no Direito da ASEAN: uma regional e outra nacional. As alterações numa das componentes pode ter influência na outra. Os problemas jurídicos levantados em virtude dos contactos dentro e fora da região são cada vez mais complexos na medida em que as transacções se tornam mais intensas. Nesta altura, ainda não é apropriado falar de Direito da Comunidade da ASEAN.

No Direito da ASEAN incluem-se os acordos, tratados e declarações que moldam as formas de acção, dentro e fora da Associação. O elemento mais importante é, sem dúvida, o Tratado de Amizade e Cooperação. Nele se contém as regras jurídicas básicas para a cooperação e a resolução pacífica de conflitos da região.



A assinatura deste tratado tem grande significado na medida em que representa a maturidade da Associação, cujos Estados-membros se mostram confiantes na estabilidade e virtualidade das relações entre si.

BIBLIOGRAFIA

- André Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros, *Manual de Direito Internacional Público*, 3ª ed., Almedina, 1993.
- David Armstrong, *The Rise of the International Organisation: a Short History*, Macmillan, 1982.
- João Mota de Campos, *Direito Comunitário*, vol. I, 6ª ed., Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.
- Manuel Díez de Velasco, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, tomo II, *Organizaciones Internacionales*, 3ª ed., Editorial Tecnos.
- Michael Haas, *Basic Documents of Asian Regional Organizations*, EUA, 1974.
- Paul Reuter, *Direito Internacional Público*.
- *The ASEANreader*, Institute of Southeast Asian Studies, 1992.
- Arnfinn Jorgensen-Dahl, *Regional Organization and Order in South-East Asia*, Macmillan, 1980.

