



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GABRIEL ADONIS BRUNCA DA SILVA

SEGURANÇA NÃO-TRADICIONAL NO SUDESTE ASIÁTICO: a cooperação
regional no combate à pirataria marítima

BRASÍLIA
2021



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GABRIEL ADONIS BRUNCA DA SILVA

SEGURANÇA NÃO-TRADICIONAL NO SUDESTE ASIÁTICO: a cooperação regional no combate à pirataria marítima

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como requisito e título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Juliano da Silva Cortinhas

BRASÍLIA

2021

Gabriel Adonis Brunca da Silva

SEGURANÇA NÃO-TRADICIONAL NO SUDESTE ASIÁTICO: a cooperação regional no combate à pirataria marítima

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, como requisito e título de Bacharel em Relações Internacionais.

Brasília, ____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Juliano S. Cortinhas – Orientador
Instituto de Relações Internacionais

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz – Examinador
Instituto de Relações Internacionais

Prof. Dr. Rodrigo Pires de C. - Examinador
Instituto de Relações Internacionais

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por me dar saúde, força e por colocar ao meu lado seus anjos da guarda que me auxiliaram na conclusão do curso e na realização deste trabalho.

Agradeço também a minha família, a minha mãe, Maria Virginia por sempre ter apoiado e incentivado os meus sonhos e por mesmo estando longe sempre ter feito o possível para estar perto. A minha irmã, Anelisse por ser referência de persistência, incentivo e companheirismo, e por sempre me mostrar que devemos correr atrás daquilo que acreditamos. Ao meu tio Beto, pelo papel de apoio que sempre desempenhou para mim e apoio fornecido nesses 4 anos em Brasília, inclusive nos momentos mais difíceis. Também agradeço ao meu padrinho Zacarias, a meus tios Chico e João e Maria do Rosário e a tantos outros que sempre me aconselharam e torceram por mim para que eu alcançasse meus sonhos. A minha prima Andresa e a toda a minha família em Cuiabá também, agradeço por terem sido fonte de alegria e fortaleza, mesmo longe, nunca me senti sozinho pois tive a certeza de que sempre estiveram comigo.

Aos amigos que fiz na geologia, e que mesmo depois de tanto tempo continuaram ao meu lado, Luan, Maranhão, Show, Fer e todos os outros, agradeço pelas noites de jogos, pelas conversas, pelas risadas e por todos os momentos desses últimos 4 anos. Aos amigos de Brasília e que fizeram parte da minha trajetória, Celso, Madu, Vinícius, Marcelo, agradeço por sempre estarem ao meu lado, pela amizade incondicional e pelo apoio demonstrado ao longo de todo o período não só deste trabalho, como de toda a graduação. Sou grato também a todas as pessoas que passaram pela minha vida, na Domani, no estágio e em vários outros lugares e momentos, que me mostraram a bondade e a generosidade e me fizeram sentir acolhido.

A Universidade de Brasília, ao Instituto de Relações Internacionais e todos os seus servidores e corpo docente, agradeço por me proporcionarem uma formação exemplar, e por me prepararem para os próximos passos da minha jornada. Agradeço também ao meu orientador, prof. Juliano Cortinhas, por ter aceitado encarar o desafio desse trabalho comigo e por ter estado ao meu lado nos momentos essenciais.

Por fim, a todos aqueles que contribuíram, de modo direto ou indireto, para a realização deste trabalho expresso aqui a minha gratidão.

RESUMO

Tendo em vista a relevância do Sudeste Asiático para o comércio internacional, e a incidência da pirataria marítima no Sudeste Asiático, almeja-se, neste trabalho, compreender a forma que a ASEAN aborda o tema da pirataria marítima na região. Neste sentido, este trabalho objetiva, por meio de um estudo de caso, analisar o desenvolvimento da cooperação em Segurança Não-tradicional no Sudeste Asiático, bem como a renovação da estrutura de segurança regional e os mecanismos institucionais da ASEAN que tratam da pirataria marítima. Entendendo a ascensão do regionalismo asiático na ordem internacional contemporânea, é possível olhar para a evolução da instituição asiática de forma a compreender o método regional criado para a busca de respostas para os problemas de segurança. Dessa forma, a busca por uma solução coletiva de combate à pirataria marítima potencializou a construção da confiança entre os Estados regionais e ofereceu a oportunidade de se elaborarem medidas efetivas para a resolução dos crimes marítimos transnacionais por meio da Comunidade de Segurança Político Estratégica e seus mecanismos setoriais derivados. Assim, conclui-se que é necessário a manutenção dos esforços de cooperação no âmbito da ASEAN para a abordagem dos fatores subjacentes à pirataria que resultam na recorrência de tal fenômeno no Sudeste Asiático.

Palavras-chave: Segurança Não-tradicional; Pirataria Marítima; Cooperação; Sudeste Asiático; ASEAN.

ABSTRACT

Given Southeast Asia's relevance to international trade and the incidence of maritime piracy in Southeast Asia, this research intends to understand how does ASEAN addresses regional maritime piracy. Therefore, this work analyzes the development of cooperation in Non-traditional security in Southeast Asia, as well as the renewal of the regional security structure and the institutional mechanisms of ASEAN that deal with piracy maritime. Observing the rise of Asian regionalism in the contemporary international order, it is possible to examine the evolution of the Asian institution in order to comprehend the regional method created to achieve answers to security problems. In this way, the search for a collective solution to counter maritime piracy has boosted the building of trust between regional States and offered the opportunity to develop effective measures for overcoming transnational maritime crimes through the Political-Security Community Strategy and its derived sectorial mechanisms. In summary, it is necessary to maintain cooperation efforts within ASEAN to address the underlying factors of piracy that lead to the recurrence of such a phenomenon in Southeast Asia.

Key-words: Non-traditional Security; Maritime Piracy; Cooperation; Southeast Asia; ASEAN.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa do Sudeste Asiático.....	12
Figura 2 - Mapa dos Estreitos Estratégicos do Sudeste da Ásia	45
Figura 3 - Número total de ataques bem-sucedidos no Sudeste Asiático vs resto do mundo (1996-2018).....	53

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Definição de Crime Transnacional	39
Tabela 2 - Nº de incidentes piratas no Sudeste Asiático 1998-2020	48

SUMÁRIO

Introdução	7
1. A COOPERAÇÃO REGIONAL DO SUDESTE ASIÁTICO	10
1.1 O Sudeste asiático antecedente a ASEAN	10
1.2 A formação da ASEAN e seus primeiros passos	18
1.3 Renovação da ASEAN na década de 90 e sua importância para Segurança Regional	23
2. SEGURANÇA REGIONAL DO SUDESTE ASIÁTICO	32
2.1 Segurança Tradicional e Segurança Não tradicional	33
2.2 Segurança Marítima: Crimes transnacionais marítimos no Sudeste Asiático	41
2.3 Pirataria no Sudeste Asiático	46
3. A COMUNIDADE DE SEGURANÇA DA ASEAN E A PIRATARIA MARÍTIMA NO SUDESTE ASIÁTICO	57
3.1 Reflexos da Cooperação para a Pirataria Marítima	65
3.2 Iniciativas de Combate à Pirataria fora do âmbito da ASEAN	70
4. Considerações Finais	74
5. Referências Bibliográficas	77

Introdução

Ao longo das últimas décadas, o campo de estudo da segurança internacional tem presenciado o crescimento de pesquisas sobre temas considerados não tradicionais. Entende-se que, diariamente, a comunidade global é confrontada com novas ameaças que não são primariamente militares, mas que oferecem riscos significativos aos Estados e à população mundial. Essas ameaças incluem os crimes transnacionais marítimos, ou seja, crimes marítimos cujo início, prevenção e/ou efeito envolvem mais de um país direta ou indiretamente. Ao mesmo tempo em que esses novos dilemas surgem, observa-se que o número de *grandes* conflitos armados e guerras *entre* Estados tem se atenuado, fazendo-se necessário ampliar as discussões de segurança e expandir a lista de questões securitárias nacionais e internacionais.

A ampliação do que constitui uma ameaça e a apresentação de novos desafios de segurança marítima alterou a maneira como os Estados interagem uns com os outros. Sendo assim, a prolongada existência de problemas ligados à NTS¹ marítima no Sudeste Asiático, região de extrema importância para o comércio internacional, gera preocupação e urge a ação dos Estados daquela região. Para além do olhar para a segurança do Estado de maneira individual, as nações asiáticas passaram a identificar a necessidade de fortalecer os arranjos institucionais e estruturas procedimentais para responder às, entre outros problemas, questões de segurança complexas.

A estrutura de cooperação regional na Ásia se apresenta de diversas formas, variando de arranjos informais bilaterais, passando por fóruns e workshops multilaterais, a acordos formais de cooperação e defesa entre dois ou mais Estados. Todavia, estes arranjos não dispensam a necessidade da coordenação de políticas de segurança de forma mais efetiva. O caráter transnacional de ameaças como o tráfico de armas, drogas e pessoas, pirataria e terrorismo expressa que eles não podem ser resolvidos ou mesmo tratados sem que haja verdadeira cooperação multilateral. Soluções benéficas e eficazes para essas questões de segurança marítima no Sudeste Asiático requerem uma abordagem comum e respostas coletivas que são difíceis de alcançar dentro de um ambiente internacional estrategicamente competitivo.

¹ Acrônimo usado para referir-se a *Non-traditional Security* (Segurança Não-tradicional)

Desse modo, a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)², ponto focal da cooperação regional, se apresenta como espaço privilegiado para a discussão desses desafios. Ao utilizar de suas estruturas de governança, e de ferramentas como a ASEAN Plus Three (APT), ASEAN Regional Forum (ARF), East Asia Summit (EAS) e os ADMM-Plus, e sobretudo do ASEAN Charter e das Comunidades da ASEAN, a organização tem lentamente possibilitado a construção de confiança entre as partes envolvidas na segurança regional. Sendo assim, este trabalho pretende demonstrar como o fortalecimento de iniciativas de cooperação em NTS no âmbito da ASEAN tem auxiliado na resolução dos desafios de segurança marítima, elemento central da cooperação no Sudeste Asiático.

Recorrendo à análise de documentos oficiais elaborados pela Comunidade de Segurança Política da ASEAN, e de fontes secundárias - literatura existente sobre Segurança Não-tradicional, Crimes Transnacionais e a Cooperação de Segurança no Sudeste Asiático - espera-se compreender a importância da ASEAN para a resolução dos problemas de segurança marítimos existentes na região. Dessa forma, almeja-se entender tanto o processo de formação da ASEAN em si quanto às implicações geopolíticas que a organização traz para o Segurança Regional.

Para esse fim, este trabalho contará com três capítulos. Em primeiro lugar, o capítulo “A Cooperação Regional no Sudeste Asiático” busca elucidar a formação da ASEAN e sua importância como plataforma de discussão regional dando especial atenção à dinâmica geopolítica regional e aos processos de formação e fortalecimento da organização. Em seguida, o capítulo intitulado “Segurança Regional do Sudeste Asiático” tem o intuito de pormenorizar a dicotomia entre Segurança Tradicional e Segurança Não-tradicional, seu contexto de aplicação para o Sudeste Asiático, sobretudo quando relacionado à pirataria marítima. Por fim, o terceiro capítulo é intitulado “A Comunidade de Segurança da ASEAN e a Pirataria Marítima” e, tem por objetivo discutir a Comunidade de Segurança da ASEAN e a realidade recente das tratativas sobre a pirataria na região nos processos e estruturas da organização, bem como os reflexos da cooperação em pirataria marítima para o Sudeste da Ásia.

Espera-se que ao fim do trabalho, seja possível compreender os principais pontos do processo de evolução da Segurança Marítima Não-tradicional no Sudeste

² ASEAN - *Association of Southeast Asian Nations*

Asiático, da mesma maneira que será discutida a estrutura de segurança da ASEAN. O rápido e recente desenvolvimento econômico da região, impulsionada por intensos investimentos, vêm transformando a região em referência de crescimento econômico para muitos países. Além disso, como ponto de conexão entre o Oceano Índico e Pacífico, a região abriga grande movimentação de navios comerciais, o que faz com que as ameaças marítimas ganhem ainda mais importância. Destarte almeja-se que este estudo seja uma fonte de compreensão das dinâmicas e relações de segurança existentes no Sudeste Asiático.

1. A COOPERAÇÃO REGIONAL DO SUDESTE ASIÁTICO

Compreender a dinâmica regional do Sudeste Asiático e o contexto de formação e desenvolvimento da ASEAN é parte fundamental para desvendar a atual cooperação securitária da região. Isto se deve ao fato de que, muitas das relações político-econômicas entre os países da região podem ser compreendidas a partir de suas origens históricas. Além disso, desde o seu modesto começo em 1967, a Associação das Nações do Sudeste Asiático pode ser considerada como uma das experiências centrais para o regionalismo no mundo em desenvolvimento (Acharya, 2001, p. 6).

Apesar da importância dessa data, o regionalismo no Sudeste Asiático contemporâneo começou um pouco antes, na década de 1950 por meio de esforços distintos para organizar o Sudeste Asiático através da Conferência de Bandung e das malsucedidas Associação do Sudeste Asiático (ASA) e Malásia-Filipinas-Indonésia (Maphilindo). Somente com a união dos Estados asiático não comunistas no final da década de 1960 seria produzida uma organização duradoura que prosperou nos últimos 50 anos, produzindo uma série de organizações subsidiárias com maior número de participantes, incluindo as grandes potências regionais e mundiais.

A família que consiste no ASEAN Plus One, ASEAN Plus Three, o Fórum Regional da ASEAN (ARF), o fórum de Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC) e, mais recentemente, a Cúpula do Leste Asiático e as Comunidades de Segurança Política (APSC), Econômica (AEC) e Sociocultural (ASCC) constituem a combinação política securitária e econômica mais elaborada de organismos internacionais no mundo em desenvolvimento (Simon, 2010).

Porém, a eficácia dessa estrutura é frequentemente questionada, assim como sua habilidade de apresentação de uma frente política única para resolver os problemas de segurança regional. Dessa forma, desvendar as motivações por trás da formulação e desenvolvimento da ASEAN, bem como suas tensões e evoluções institucionais é um primeiro passo, mais do que necessário, para compreender a aplicação da Segurança Não-tradicional Marítima na região, objeto deste trabalho.

1.1 O Sudeste asiático antecedente a ASEAN

O desenvolvimento do Sudeste Asiático enquanto conceito é relativamente recente. Ainda no início do século XX a região era objeto de colonização e

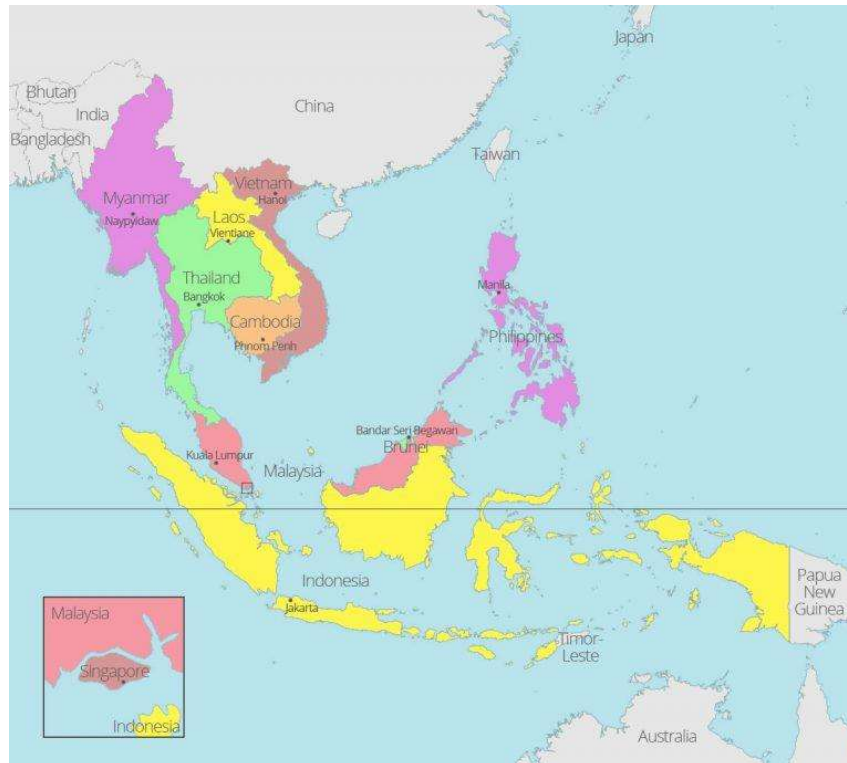
exploração europeia e japonesa, portanto identificá-la enquanto espaço geopolítico sempre foi mais habitual entre os forasteiros do que entre os seus habitantes. Os chineses, por exemplo, viam a região como *nanyang*, os japoneses como *nanyo* (os mares do sul) e os europeus, se a viam como uma região, lutavam para encontrar uma palavra que a descrevesse. Houve tentativas, tal como “mais Índia”, porém desde o princípio era inquestionável a diversidade local. Para mais, a finalidade de estabelecer o controle territorial tornou ainda menos interessante, do ponto de vista europeu, reconhecer a região como um todo e por consequência nomeá-la. Na década de 1930, o uso tornou-se um pouco mais comum, mas foi a partir da Segunda Guerra Mundial que a região passou a ser popular e foi literalmente inserida no mapa pelos Estados Aliados como uma região de importância estratégica e militar (Tarling, 2004).

Para alguns, como Weatherbee (2008) o conceito de Sudeste Asiático como uma região geopolítica é um produto da Segunda Guerra Mundial no Pacífico. Isto porque foi criado em 1943, na guerra dos aliados contra o Japão, o Comando do Sudeste Asiático (SEAC). Nesse sentido ainda, Donald Emmerson argumenta que 'a guerra, e não a academia, tornou popular o 'Sudeste Asiático '. Charrier (2010), por exemplo, se referia à Guerra do Pacífico e ao papel do Japão na destruição das diferenças coloniais entre os vários territórios da região e, como tal, na ativação do longo processo pelo qual os políticos ocidentais foram forçados a reconhecer o Sudeste Asiático, como um todo e em seu próprio direito, e assim delimitar suas fronteiras. Dessa maneira, ele enxerga que a região adquiriu um contexto com coerência política e estratégica que anteriormente à Guerra não havia. (Charrier, 2010)

Em contrapartida, outros enxergam que iniciativas de regionalização bem-sucedidas dependem tanto da criação de identidades espaciais coletivas significativas, que consigam transcender à dos países membros individuais, quanto do estabelecimento de bases culturais, econômicas e políticas comuns de interação (Charrier, 2010). Assim sendo, ainda que o termo tenha se popularizado com o advento da Segunda Guerra Mundial, a ideia de que ele é um produto da Guerra pode ser questionada. As identidades complexas que compreendem os projetos de regionalismo são baseadas na negociação, entre atores estatais, não estatais, e das combinações variadas de características culturais, históricas e geográficas que tem como objetivo reorganizar as relações econômicas e políticas de uma certa área.

Dessa forma, muito mais do que simplesmente ter criado um espaço baseado em semelhanças políticas e geográficas entre seus Estados, o Sudeste Asiático, e futuramente a ASEAN, surge não como uma sub-região geográfica, ou como fruto da Guerra, mas como uma unidade política amplamente reconhecida no sistema internacional.

Figura 1 - Mapa do Sudeste Asiático



Fonte: acessado em 14 de Setembro de www.aseanup.com/free-maps-asean-southeast-asia/

Outrossim, entendendo que a regionalização não necessariamente é inteiramente liderada pelos Estados, vale ressaltar a importância da diversidade de atores sociais na regionalização³ do Sudeste Asiático. Esse processo não se resumiu aos atores estatais, mas envolveu a participação de diferentes grupos da sociedade, entes privados e públicos, academias, espaços culturais e entidades econômicas no crescimento da integração social dentro da região e dos processos frequentemente não direcionados de interação social e econômica (Solingen, 2010). Entre estes atores, um grupo de acadêmicos cujo trabalho de campo antes da

³ Processo complexo que opera em ciclos sobrepostos. O primeiro estágio, vê as regiões concebidas e então construídas com base na identificação de fronteiras e conexões. O uso crescente da ideia ou conceito de região por uma variedade de atores, então, fixa-o em um contexto cultural mais amplo, e leva a uma segunda fase. Nesta fase, o conceito regional passa a ser propriedade de atores regionalizadores de vários graus de poder e influência, que modificam o conceito de acordo com suas necessidades e interesses.

guerra incluía partes do que posteriormente veio a ser conhecido como a região do Sudeste Asiático, respondeu a oportunidade de desenvolver e categorizar seu trabalho de uma nova maneira. Ao definir coletivamente um novo espaço no sistema internacional que incorporava os vários elementos de suas pesquisas, eles criaram um mecanismo para dar sentido adicional ao seu trabalho, e para publicá-lo de forma que se tornasse mais importante e visível. Assim, ao dar à região reconhecimento acadêmico, eles lançaram as bases para que ela se tornasse conhecida e aceita em um nível muito mais amplo. Segundo Charrier (2010), a emergência do Sudeste Asiático, então, pode ser entendida como parte de um movimento que anglo-americano que estabeleceu “áreas de estudo” como um campo acadêmico legítimo e importante.

Em paralelo à tal discussão, prevaleceu, nos estudos da região durante muito tempo, a noção de que anteriormente ao imperialismo europeu e americano não existia um senso de coerência política ou econômica na região. No ambiente acadêmico da época, a região era vista apenas como uma área geográfica onde os Estados Europeus e os Estados Unidos haviam esculpido domínios soberanos, conectados não uns aos outros, mas às capitais metropolitanas. Huxley (1996) observa que a principal orientação econômica e política desses territórios coloniais era para com suas respectivas capitais metropolitanas, e não para seus vizinhos geográficos. Entretanto, vale salientar que tal orientação de pesquisa possuía um forte viés eurocêntrico e ignorava que, há mais de dois milênios atrás, as civilizações díspares da Ásia já haviam estabelecido laços comerciais e se engajado em conflitos desde os mares Mediterrâneo e Cáspio até o vale do Indo. Como Khanna (2019, p. 8) demonstra, por volta do século XV, a Ásia já se enxergava como um reino diplomático, econômico e culturalmente conectado que se estendia da Anatólia à China.

O domínio imperialista dos países europeus e dos EUA na região certamente estabeleceu o controle político no período entre 1870-1914 e é parte essencial da história recente asiática. Entretanto, a identidade coletiva moderna do Sudeste Asiático, agora associada à ASEAN, possui raízes históricas que antecedem os períodos coloniais e pós-coloniais da região. Isso em razão de que durante sua longa história pré-moderna, complexos laços políticos, econômicos e sociais conectaram muitas das nações do Sudeste da Ásia. A título de exemplo, entre os séculos XV e XVII, o comércio com a Europa - particularmente de especiarias -

permitiu que uma variedade de Estados do sudeste asiático se tornassem “os principais centros regionais da vida econômica, poder político e criatividade cultural” (Huxley, 1996).

No entanto, o que não mudou historicamente para os Estados do Sudeste Asiático, é o problema político da busca pelos seus interesses nacionais dentro das limitações que a presença das grandes potências na região causa. Pois, como visto, a relação das potências europeias com o Sudeste Asiático levou, afinal, à suspensão total da soberania nativa na região, isto é, a soberania das nações asiáticas. Enquanto o domínio colonial ainda estava sendo estendido durante o século XIX, o Reino Unido competia ferozmente com os Países Baixos e a França pelas esferas de influência econômica e controle político (Huxley, 1996). Assim, durante grande parte do século XIX e início do século XX, a governança do sistema regional asiático era administrada pela Europa. Dessa maneira, o discurso popularmente aceito, que vale salientar carregava-se de um forte viés ocidental, observa que o Sudeste Asiático se originou não de padrões locais de interação ou das atividades de atores regionais, mas sim das atividades de regionalização de terceiros.

Além disso, tais estudos viriam a apontar que a rápida expansão do imperialismo japonês na Segunda Guerra Mundial viria a modificar a dinâmica colonial da região e pavimentar o caminho para a reintrodução das relações entre os Estados locais do Sudeste Asiático. Entretanto, tal visão desconsidera a violenta repressão do império japonês à região e os inúmeros crimes cometidos contra a população do sudeste asiático, e da Ásia como um todo, durante a primeira metade do século XX. Através da busca pelo próprio controle regional, os japoneses objetivavam garantir que o domínio colonial europeu pudesse não ser restabelecido em uma base permanente (Huxley, 1996). Por outro lado, os aliados, liderados pelos EUA, buscavam frear os avanços japoneses e estabelecer presença estratégica na região para consolidar a segurança regional. No fim, a derrota japonesa possibilitaria a emergência de novas dinâmicas que colocariam em confronto o interesse das potências europeias no retorno às práticas colonizadoras e os movimentos nacionalistas que, surgindo com rapidez e ferocidade, se opuseram ao retorno das potências coloniais europeias. Neste seguimento, apontavam para a visão de que a descolonização era o único caminho a seguir (Charrier, 2011).

Surgem então, os primeiros esboços do que viria a se tornar o Sudeste da Ásia pós Segunda Guerra com K. M. Panikkar, que providenciou algumas das

primeiras análises do impacto dessas mudanças. Em *The Future of South-East Asia* (1943) ele olhou para o futuro pós-guerra no Sudeste da Ásia e na inevitabilidade da composição de diferentes Estados independentes organizados em uma comunidade de segurança coletiva baseada na autoridade regional da Índia e Indonésia e contando com a cooperação de Austrália e Inglaterra (Huxley, 1996). Com a erupção dos novos Estados independentes - Filipinas, Indonésia, Burma, entre outros - a partir da década de 1940, a visão idealizada por Panikkar do Sudeste Asiático começa a tomar forma, ainda que com muitas divergências.

Ainda assim, Charrier (2010) afirma que no espaço de três anos depois do fim da guerra, a visão inicial de um Sudeste Asiático inquieto, enérgico e integrador foi substituída pela de um Sudeste Asiático vulnerável e flexível. A imagem da crescente maré nacionalista que se levantava deu lugar à imagem da instável fileira de dominós causada pelas séries de dramáticos levantes comunistas na região.

O fim da Segunda Guerra Mundial, e a vitória dos Aliados, significou a alteração da ordem internacional vigente até então. Tendo papéis fundamentais, Estados Unidos e União Soviética iniciaram ali uma competição de poder que moldou as relações internacionais durante os próximos 50 anos e introduziu uma ordem Bipolar dominada pelas duas superpotências. Tal competição se materializou de diversas formas e produziu a formação de dois pactos ideológicos conflitantes, o capitalismo norte americano e o socialismo soviético. Durante a Guerra Fria, alcançar um consenso multilateral sobre as questões mundiais tendeu a ser muito mais difícil, dadas as diferenças ideológicas entre o bloco liderado pelos soviéticos e o bloco liderado pelos estadunidenses.

Este novo desenvolvimento do sistema internacional afetou outros países, entre eles os países do Sudeste Asiático que se encontraram profundamente divididos. A disputa das superpotências em nível internacional influenciou tais países a se submeterem constantemente às demandas para garantir a segurança nacional ou para a busca de interesses políticos. Isso ocorre porque, nas décadas de 1950 e 1960, muitos dos países do Sudeste Asiático haviam "nascido" recentemente após conquistar a independência da colonização (Keling, 2011). Em face das ameaças comunistas internas e externas grande parte da região passou a depender de garantias de segurança e, em última análise, da intervenção militar americana no caso dos Estados anticomunistas da Península Indochinesa. O papel da Índia na

segurança do Sudeste Asiático do pós-guerra acabou sendo relativamente insignificante (Huxley, 1996).

Dessa maneira, o auge da Guerra Fria no Sudeste Asiático conduziu a região para um contexto geopolítico no qual os Estados Unidos, a presença política e estratégica regional predominante, confrontavam através da região seus antagonistas da Guerra Fria, a URSS e a República Popular da China. Além disso, o Japão, enquanto presença econômica dominante regional, por meio do comércio, investimento e assistência oficial ao desenvolvimento, procurava criar no Sudeste Asiático uma dependência econômica.

A partir do final da década de 1940, a 'importância estratégica' do Sudeste Asiático na Guerra Fria tornou-o foco de atenção considerável dos escritores de relações internacionais ocidentais - e particularmente americanos -, que estavam especialmente preocupados em como a segurança dos Estados não comunistas da região poderia ser reforçada em face da "ameaça comunista". (Huxley, 1996, p. 202)

Dessa forma, os Estados regionais viram-se, mais uma vez, na iminência da formação de uma governança regional na qual não estavam inseridos plenamente, e onde as relações entre Estados eram majoritariamente guiadas por forasteiros. Isto porque, os novos Estados-Nação do Sudeste da Ásia se apresentavam, em sua maioria, como frágeis governos pós-coloniais que enfrentavam uma tremenda instabilidade política interna, problemas de legitimidade, disputas territoriais interestatais, polarizações ideológicas intra-regionais, conflitos étnicos, dificuldades de coesão e portanto sofriam constantes intervenções das potências externas (Hiraiwa; Pitt; Sauter, 2019).

Sendo assim, a Guerra Fria na região ficou marcada como um período de intensa instabilidade regional, conflito e guerras limitadas, em especial na porção continental onde se concentravam os Estados comunistas. Desse modo, as nações asiáticas, motivadas por essas questões, começaram a considerar a formação de organizações estatais ou regionais que oferecessem uma alternativa para a fundamentação da paz na região. Ainda assim, um desafio histórico para os Estados do Sudeste Asiático ainda era motivo de preocupação: o problema político de como perseguir seus interesses nacionais dentro das limitações da dinâmica da presença das grandes potências na região.

Vale destacar que algumas tentativas de cooperação regional surgiram no período imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, por exemplo a Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO, 1954), a Associação do Sudeste Asiático

(ASA, 1961), o Plano Colombo para Cooperação e Desenvolvimento Econômico no Sul e Sudeste asiático (1951) e o *The Greater Malayan Confederation* (MAPHILINDO). Porém, na maioria das vezes, essas tentativas ou incluíram países fora do Sudeste Asiático ou dependiam fortemente do apoio dos principais países ocidentais (Hiraiwa, Sauter, Pit, 2019). Contudo, ainda que tais iniciativas tenham sido prejudicadas pela preocupação da maioria dos países com os desafios pós-independência de se adaptar à ruptura dos laços coloniais, estabelecer e consolidar instituições políticas e econômicas e alcançar integração regional, além da profunda divisão regional causada pela Guerra Fria, elas deixaram uma base para que tentativas posteriores de institucionalizar formas de cooperação regional no Sudeste Asiático pudessem ser bem sucedidas (Irvine, 1982).

Sendo assim, a invenção original da ASEAN foi uma resposta às incertezas regionais produzidas pela Guerra Fria. O objetivo era criar uma plataforma de maior manobrabilidade entre as grandes potências. Para aumentar - mas certamente não substituir - a diplomacia bilateral tradicional, os Estados do Sudeste Asiático construíram uma estrutura institucional multilateral para engajar as potências externas em um formato regional e bilateral. (Weatherbee, 2008). Assim, em 8 de Agosto de 1967, a Associação das Nações do Sudeste Asiático foi inaugurada por Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura e Tailândia - os maiores Estados não-comunistas da região. À época, os Estados Membros buscaram fundamentar uma estrutura muito simplificada para a Organização estabelecida, apoiando-se sobretudo na: (i) Conferência Anual de Ministros das Relações Exteriores, ou “Conferência Ministerial da ASEAN”; (ii) Comitê Permanente, sob a presidência do Ministro das Relações Exteriores do Estado em que é realizada a Conferência Ministerial, integrando-se por autoridades diplomáticas dos Membros e cuja principal atribuição está a coordenação dos trabalhos da Associação nas conferências ministeriais; (iii) o Comitê Ad-Hoc e Comitês Permanentes de Especialistas e Oficiais em determinadas matérias; (iv) na Secretaria Nacional da ASEAN estabelecida em cada Estado Membro a quem compete levar a cabo o trabalho da Associação e auxiliar a Conferência Ministerial, o Comitê Permanente e os demais Comitês (ASEAN, 1967).

1.2 A formação da ASEAN e seus primeiros passos

A origem da (ASEAN) pode ser pautada no confronto entre Indonésia e Malásia, iniciada pelo presidente indonésio Sukarno em 1963 como uma guerra não declarada contra a nova Federação da Malásia, que havia sido estabelecida com forte apoio de uma das tradicionais potências coloniais da região, o Reino Unido. O objetivo era desestabilizar a Malásia por meio de uma ação militar limitada visando superar os últimos vestígios do colonialismo na região. Porém, tal ação prejudicou seriamente as relações - já abaladas no contexto da oposição entre países comunistas e anticomunistas - com os vizinhos, reatadas somente quando o Partido Comunista da Indonésia deixou de existir e remoção de Sukarno em 1965-66.

Assim, tais acontecimentos abriram caminho para a formação da ASEAN, uma vez que seus fundadores identificavam a necessidade de promover uma comunidade de segurança regional. De certo modo, a organização surgiu tanto como um meio de reconciliação quanto como uma tentativa de impedir a recorrência do confronto, estabelecendo uma forma de defesa política para restringir qualquer país potencialmente ameaçador (Beukel, 2008)

Quando a instituição foi fundada, na Declaração de Bangkok, procedeu-se com a declaração que a Associação estava aberta à participação de todos os Estados da região do Sudeste Asiático. Ainda assim, dado ao contexto da época, era de comum acordo que a maior ameaça securitária enfrentada era a insurgência comunista apoiada por governos estrangeiros de acordo com Narine (2008). Em termos gerais, a declaração refletiu o desejo de aliviar as tensões entre os Estados da ASEAN, reduzir a influência regional de atores externos e promover o desenvolvimento socioeconômico de seus membros. A formação da ASEAN pode ser vista a partir de de quatro fontes intimamente relacionadas segundo Acharya (2007): (1) os estreitos laços interpessoais entre os líderes fundadores da ASEAN; (2) a expressão de semelhanças culturais; (3) as normas regulamentares da ASEAN, ou os princípios das relações interestatais adotados pelos membros da ASEAN, conhecidas como *The ASEAN Way*; e (4) do processo de interação e socialização que marcou a evolução da ASEAN desde 1967.

Explicitamente, a ASEAN foi concebida para "promover a paz e estabilidade regional", por meio do desenvolvimento pacífico de todas as nações do Sudeste Asiático (ASEAN, 1967).

De todo caso, todos os Estados da ASEAN estavam preocupados com a segurança, entretanto a ASEAN não poderia ser uma aliança militar, uma vez que uma aliança exigia a identificação de alguma ameaça regional. A tensão entre os Estados da ASEAN também constituiu uma barreira para a cooperação em segurança. No entanto, a realidade de uma ameaça externa comum desempenhou um papel significativo na criação da ASEAN. A evolução da ASEAN em resposta a ameaças externas permaneceu uma força motivadora consistente por trás do desenvolvimento da ASEAN por mais de 40 anos (Narine, 2008, p.414).

Portanto, no contexto do Sudeste da Ásia, a ideia de uma comunidade de segurança não é inteiramente nova. Segundo Acharya (2001, p. 1), o conceito de comunidade de segurança descreve um grupo de Estados que desenvolveram um hábito de interação pacífica de longo prazo e descartaram o uso da força na resolução de disputas com outros membros do grupo. Assim, levanta-se a possibilidade de que, através da interação e da socialização, os Estados podem gerenciar a anarquia e inclusive escapar o dilema de segurança, condições que as perspectivas tradicionais de segurança tomam como permanentes nas relações internacionais. A teoria das comunidades de segurança está entre as primeiras tentativas, pós-Segunda Guerra Mundial, de se pensar a mudança através do não uso da violência.

Assim, contrasta-se com a ideia de uma mera aliança política, securitária ou estratégica à medida que tende a escapar do “círculo vicioso de acumulação de poder e segurança militar” no qual os Estados estão “orientados a buscar mais e mais poder de forma a escapar o impacto do poder dos outros” (Acharya, 2001, p. 2). A ideia de comunidade de segurança, por outro lado, era parte integrante de uma perspectiva que via as relações internacionais como um processo de aprendizagem social e formação de identidade, impulsionado por transações, interações e socialização.

A teoria da comunidade de segurança é fundamentada no trabalho de Karl W. Deutsch (1969) e seus colaboradores, em *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, que ao estudar casos históricos do Atlântico Norte, evidenciaram que certos povos se integraram de tal forma que desenvolveram uma identidade comum. Seus estreitos vínculos sociais, econômicos e políticos resultaram em um sentimento de comunidade tal que tornou o conflito entre esses povos algo inconcebível (Magalhães, 2012, p. 82). Assim, a partir da comunidade política composta por esses povos, criada por Deutsch, foi concebida a ideia de comunidade de segurança.

Todavia, a existência de uma comunidade de segurança compreende a existência de uma relação madura, em termos de segurança entre membros, relação a qual não existia em sua concepção e seria parcialmente alcançada com o desenvolvimento institucional da ASEAN. Com isso, na declaração de fundação, a ASEAN foi caracterizada como um regime de segurança, ou seja, as nações asiáticas, interessadas por um ambiente de segurança mais regulamentados e confiantes na cooperação e segurança mútua, acreditaram que sua segurança seria mais bem garantida a partir da regulamentação institucional das relações de segurança da região, conforme estrutura abordada por Baccarini (2009, p. 116). Dessa forma, optaram pela construção de uma estrutura normativa marcada por princípios e objetivos gerais, ao invés de normas para padrões específicos de comportamento (Hiraiwa; Pitt, Sauter, 2019). Assim, em sua origem, quando se tratava de instrumentos de implementação, algumas instituições foram estabelecidas sem qualquer estipulação quanto aos procedimentos de tomada de decisão (Beukel, 2008).

Outrossim, a caracterização da ASEAN como uma comunidade regional de segurança durante a Guerra Fria pode ser vista como uma concepção prematura. Em primeiro lugar, é importante ressaltar que o escopo da comunidade apresentada pela organização, claramente, não era “regional” uma vez que a filiação estava condicionada a apenas um segmento ideológico. Acharya (2008) nos mostra que a estrutura proposta pela ASEAN para ordem regional foi boicotada e vigorosamente oposta pelos Estados da Indochina.

Sua reivindicação inicial de ser uma comunidade de segurança regional derivada do sucesso da ASEAN em preservar a paz local, em grande medida relacionada às preocupações comuns de seus membros contra a ameaça do comunismo na esfera doméstica e seus esforços cooperativos para equilibrar o poder vietnamita no contexto intra-regional. Nesse sentido, a ASEAN funcionou mais como uma aliança política sub-regional do que como uma comunidade de segurança regional (Acharya, 2008, p 176).

Destarte, ainda que a própria concepção da ASEAN em um ambiente geopolítico complexo, durante grande parte de suas primeiras décadas, a ASEAN alcançou relativamente pouco, sobretudo em decorrência das tensões regionais. Assim, os interesses e perspectivas destoantes de seus Estados membros nesta

década significava que a maioria não conseguia chegar a acordo sobre questões fundamentais o que oferecia obstáculos à operação da organização (Narine, 2008).

A década de 1970 traria o intuito de transformar a região em uma Zona de Paz, Liberdade e Neutralidade (ZOPFAN), porém, por razões estratégicas, muitos dos Estados asiáticos, com exceção da Malásia, discordavam com o compromisso resultante da iniciativa. Em novembro de 1971, a ASEAN comprometeu-se tornar a ZOPFAN realidade no Sudeste da Ásia, entretanto, o que começou como um esforço independente malaio de fazer com que as grandes potências concordassem com uma neutralização da região permaneceu como um projeto que não gerou progresso concreto e exemplificou bem a dinâmica da ASEAN nos primeiros anos. No fim, a ZOPFAN não obteve cronograma para sua implementação, e conseqüentemente, foi abandonado enquanto conceito.

Ainda, a emergência do comunismo no Vietnã, Laos e no Camboja e as incertezas do comprometimento estadunidense na região, incentivaram a região à conceber dois importantes tratados em 1976: a Declaração de Concórdia da ASEAN⁴, que abordava o lado econômico da segurança regional, definindo 4 áreas de cooperação econômica; e o Tratado de Amizade e Cooperação no Sudeste Asiático⁵ (TAC), um código de conduta regional que obrigava seus signatários a resolver suas disputas pacificamente e proibia o uso da força entre os Estados da Região (Narine, 2008). Ainda que tais iniciativas, em especial o TAC, sejam atualmente um dos grandes símbolos da influência regional da ASEAN no Pacífico, à época de sua concepção, não geraram frutos produtivos

O desentendimento das visões de cooperação regional dos Estados exemplificado pelo fracasso das iniciativas alcançaria um novo nível com a terceira Guerra da Indochina. A oportunidade de cumprir seu objetivo de representar a totalidade dos países da região incorporando o restante dos países do Sudeste Asiático à Associação, somente viria com o fim do conflito. A ampliação dos horizontes de segurança da ASEAN para a região do Indo-Pacífico foi possível, em função do contexto geopolítico regional, marcado pela aproximação da ASEAN com a Indochina

A invasão do Camboja pelo Vietnã, em 1978, foi um grande ponto de virada no posicionamento e atuação regional da ASEAN (Weatherbee, 2008). Isto porque,

⁴ *Declaration of ASEAN Concord, 1976.*

⁵ *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast ASIA, 1976.*

ainda que seus Estados-membros tenham concordado nos princípios em risco e a necessidade de reverter a invasão, suas diferentes perspectivas estratégicas criaram atritos entre eles. Indonésia e Malásia clamavam pelo fim da influência soviética no Vietnã, porém, ao mesmo tempo, reconheciam as preocupações de segurança deste para com a China em março de 1980 através da Declaração de Kuantan⁶. Cingapura enfatizou a invasão vietnamita como um exemplo do expansionismo soviético, com o objetivo de manter os Estados Unidos engajados na região. Enquanto isso, as Filipinas se comprometeram com as leis internacionais e não consentiram que a invasão ficasse impune.

Fato é que a ASEAN se esforçou para apresentar uma frente unificada para lidar com o Vietnã. No entanto, a fachada às vezes escorregava e os diferentes interesses de cada Estado por vezes transpareciam (Narine, 2008). No período de 1979 a 1990, a ASEAN esteve na linha de frente da oposição internacional à invasão vietnamita. Apoiada pelos Estados Unidos e pela China organizou oposição ao Vietnã nas Nações Unidas, negando ao governo instalado do Vietnã do Camboja⁷ seu assento na ONU.

Nesse sentido, a China ainda providenciou assistência militar no conflito com o Vietnã. Em fevereiro de 1979, o país sinalizou sua aliança com a Tailândia, lançando um ataque em grande escala na fronteira norte do Vietnã com objetivo de aliviar a pressão sobre a fronteira da Tailândia, que sofria incursões vietnamitas. Seu valor de dissuasão foi reduzido quando o exército chinês não se saiu bem contra os defensores vietnamitas, e acabou por enviar sinais políticos contraproducentes para alguns membros da ASEAN que ficaram negativamente impressionados com a disposição da China de usar a força no Sudeste Asiático.

Em uma reunião especial, os ministros das Relações Exteriores da ASEAN, sem nomear a China, exortaram os países fora desta região a exercerem a maior contenção e a se absterem de qualquer ação que possa levar a uma escalada da violência e à disseminação do conflito (Weatherbee, 2008, p. 82).

O conflito viria a encontrar fim por meio da iniciativa da Indonésia, que insatisfeita com a sensação de oportunidades perdidas e o veto implícito da China através da Tailândia abriu seus próprios canais bilaterais com Hanói na busca da convivência pacífica. Em consequência, e a fim de evitar o declínio da frente unida, os outros membros da ASEAN integraram a diplomacia bilateral da Indonésia em

⁶ Rejeitada por Tailândia e Vietnã

⁷ República Popular do Kampuchea

sua estratégia política, designando-a como "interlocutor" da organização com o Vietnã. Ao mesmo tempo, o Vietnã estava cada vez mais ansioso para se livrar do Camboja, em razão dos grandes custos econômicos que prejudicavam a economia decadente, isolada das relações econômicas normais com a maior parte do mundo. Assim, acompanhando o lento enfraquecimento do bloco soviético da segunda metade da década de 1980, em 1985, o Vietnã anunciou que retiraria suas tropas do Camboja até o ano de 1990. Com isso, as perspectivas para o Sudeste Asiático como uma 'comunidade de segurança regional' iniciaram uma nova fase de estruturação.

1.3 Renovação da ASEAN na década de 90 e sua importância para Segurança Regional

A tomada de decisões da ASEAN na crise cambojana foi um grande ponto de inflexão para o grupo, pois colocar a ASEAN em um curso de resistência ao ato do Vietnã no Camboja tornou explícita a natureza política básica da cooperação da ASEAN. A ameaça externa aparentemente representada pelo Vietnã e seu aliado URSS tornou-se motor de conexão política interna, transformando a ASEAN como grupo em uma convenção diplomático / político internacional cujos termos de referência eram os de *high politics*, ou seja temas de maior relevância para os atores regionais com relação às suas preferências e necessidades estratégicas e principalmente a questões de segurança, e não mais as áreas funcionais de cooperação declaradas na declaração de fundação da ASEAN (Weatherbee, 2008).

A maneira como a ASEAN lidou com a invasão do Vietnã ao Camboja foi o ponto alto da unidade e eficácia internacional da instituição durante seus anos iniciais. Os membros da ASEAN, em sua maioria, apoiaram uma posição corporativa coerente por quase uma década. A necessidade da coordenação de políticas melhorou muito a cooperação e a comunicação intra-ASEAN. No entanto, havia tensões não resolvidas significativas entre os Estados da ASEAN, posto que a invasão do Camboja, ao mesmo tempo, ilustrou o amadurecimento da ASEAN, mas também demonstrou os limites existentes das pequenas potências (Narine, 2008). A organização ainda era apenas um ator coadjuvante em um drama complexo.

Com o fim da Guerra Fria no final da década de 1980, a Associação das Nações do Sudeste Asiático comemorou duas décadas de existência caracterizadas pela ausência de confronto aberto e guerra entre seus membros - uma conquista

notável considerando o período de instabilidade regional, conflito e guerra limitada entre esses mesmos Estados na véspera da formação da ASEAN em 1967 (Nesadurai, 2009). Com isso, no início da década de 1990, os Estados-membros da instituição poderiam reivindicar que seu grupo era uma das experiências mais bem-sucedidas de cooperação regional no mundo em desenvolvimento (Acharya, 2009, p. 6), também creditada pela "longa paz" entre seus membros (Kivimaki, 2001). A credibilidade da ASEAN na sequência da resolução do conflito no Camboja cresceu de tal maneira que os países da região da Ásia-Pacífico aceitaram a sua liderança nominal e o seu modelo institucional como base para a criação de um diálogo regional multilateral sobre segurança, o Fórum Regional da ASEAN (ARF) (Hiraiwa; Pitt; Sauter, 2019).

A partir de 1989, com a retração internacional da URSS a ASEAN foi forçada a se redesenhar e encontrar um novo propósito unificador, uma vez que o fim do suporte estratégico soviético fornecido ao Vietnã trouxe a oportunidade de, finalmente, cumprir seu objetivo representativo da região como um todo. A organização se deparou com o desafio de desenvolver uma comunidade de segurança regional mais abrangente envolvendo também o Vietnã, Laos, Camboja e Burma. Todavia, com o fim do conflito entre soviéticos e americanos, o multilateralismo ganhou destaque como uma abordagem extremamente vantajosa para forjar um consenso internacional sobre uma série de questões. Assim sendo, os Estados do Sudeste da Ásia identificaram as oportunidades políticas internacionais de operar como um grupo, e de manter a ASEAN como uma instituição funcional na Ásia.

Além disso, a busca da ASEAN por um novo papel foi ainda mais embaraçada pela transformação do ambiente de segurança após o fim da Guerra Fria. Esperava-se que a natureza "intensamente fluida" do ambiente regional criasse um vácuo de poder que o Japão e a China poderiam ficar tentados a preencher à medida que os Estados Unidos reduzissem sua presença regional (Nesadurai, 2009). Além disso, havia propostas do Japão, da Austrália e do Canadá para o estabelecimento de novas instituições multilaterais de cooperação econômica e de segurança para todo o Pacífico. Nesse sentido, os Estados da ASEAN as consideraram preocupantes uma vez que ofereciam o risco de minar a centralidade da ASEAN, bem como de impor regras e práticas que poderiam ser prejudiciais aos seus interesses econômicos e de segurança (Caballero-Anthony, 2005).

Levando em consideração tais desafios que se apresentavam, em 1992 surgiram os primeiros esforços de reformar sua estrutura institucional buscando caminhar em direção à evolução da cooperação política e econômica, de modo a assegurar a paz e prosperidade regional. Assim, a 4ª cúpula da ASEAN realizada em Cingapura, 1992, deu os passos iniciais para a formalização das reuniões de cúpula, o incremento das funções e posição do Secretário-Geral da ASEAN, e o fortalecimento dos níveis de interação entre funcionários das mais altas hierarquias dos Estados da ASEAN (Narine, 2008). Com isso, a organização inaugurou duas propostas-chave para revitalizar o grupo e se adequar aos desafios emergentes apresentados pela globalização da economia mundial e do complexo ambiente estratégico regional: a Área de Livre Comércio da ASEAN (*Asean Free Trade Area - AFTA*); e o mecanismo de diálogo de segurança regional baseado na Conferência pós-Ministerial da ASEAN, que veio a ser institucionalizada como o Fórum Regional da ASEAN (*Asean Regional Forum - ARF*), tendo em 1994 seu primeiro encontro.

ASEAN could use established fora to promote external dialogues on enhancing security in the region as well as intra-ASEAN dialogues on ASEAN security cooperation (such as the regional security seminars held in Manila and Bangkok in 1991, and the workshops on the South China Sea held in Bah in 1990 and Bandung in 1991), taking full cognizance of the Declaration of ASEAN Concord. To enhance this effort, ASEAN should intensify its external dialogues in political and security matters by using the ASEAN Post-Ministerial Conferences (PMC) (ASEAN, 1992).

O ARF surgiu como o ápice do processo que começou com atores não-membros da ASEAN que argumentavam a necessidade de existir uma organização de segurança na região da Ásia-Pacífico ao fim da Guerra Fria. A ASEAN registrou seu papel de propriedade no ARF, reiterando seu direito de definir a agenda e adaptando a construção de consenso da organização aos procedimentos do Fórum.

Para isso, estabeleceu um programa de três etapas para a evolução do ARF em uma estrutura de segurança mais robusta: primeiramente o ARF desenvolveria métodos de construção de confiança entre os países, seguidos de mecanismos de diplomacia preventiva, e por fim ferramentas de resolução de conflitos. À medida que essas medidas seguissem seu processo natural de evolução, o ARF seria o fórum no qual as potências regionais poderiam interagir (Narine, 2002). Algumas das principais críticas direcionadas ao ARF se referiam ao fato de que importantes questões de segurança da região, como Coreia do Norte e Taiwan, foram deixadas fora da agenda do Fórum. No entanto, o ARF permitiu que representantes dos

Estados se reunissem, muitas vezes informalmente, para solucionar suas divergências.

A rápida expansão da ASEAN na década de 1990 fundamentava-se na crença de que a voz da Associação seria mais bem ouvida em fóruns internacionais se a organização falasse por toda a região. Nesse sentido, as melhores chances de conseguir a adesão de outros Estados do Sudeste Asiático do continente eram no período imediatamente após a Guerra Fria e poderiam ser perdidas se a ASEAN esperasse muito tempo (Narine, 2008). Dessa forma, ocorreu a admissão do Vietnã em 1995, de Burma e Laos em 1997, e do Camboja em 1999, cumprindo-se assim o objetivo da ASEAN de finalmente unir sob seu teto institucional todas as nações do Sudeste Asiático.

Embora a ampliação do número de membros significasse que o objetivo de longa data da Associação tenha sido alcançado, a expansão pôs à prova a coesão interna do grupo, sua reputação na comunidade internacional e sua capacidade de resolução de conflitos (Nesadurai, 2009). A ascensão dos países da Indochina à ASEAN trouxe à tona desafios importantes, por exemplo os diferentes níveis de desenvolvimento econômico entre os membros mais antigos e mais novos que complicaram a integração econômica regional. A adição de Vietnã, Burma, Laos e Camboja ao Tratado de Amizade e Cooperação comprometeu-os ao código de conduta regional sobre integridade territorial e resolução pacífica de conflitos, que facilitaria a gestão das disputas intrarregionais. As diferenças do Vietnam com o grupo original da ASEAN, por exemplo, se tornaram melhor gerenciáveis a partir da inclusão do país na Associação. Além disso, a expansão possibilitou a promoção do contato transnacional entre sociedades e pessoas e um senso maior de regionalismo.

A ampliação da ASEAN foi, especialmente benéfica para os Estados menores como Camboja e Laos que, assim como Brunei e Cingapura anteriormente, agora podiam esperar ser tratados como parceiros iguais de seus vizinhos maiores e mais poderosos. Da mesma forma, os novos membros poderiam acessar as principais potências do mundo por meio das Conferências Pós-Ministeriais da ASEAN (ASEAN-PMC), bem como poderiam perseguir seus interesses de segurança dentro do ARF, uma vez que compreendia todos os principais atores que afetam a segurança e estabilidade regional na região da Ásia-Pacífico.

Ainda assim, Acharya (2009) ponderou que a inclusão dos novos membros foi um empecilho para o progresso da organização rumo à comunidade de segurança regional. Nesse sentido ainda, Michael Leifer (1992) alertou que a Associação não estava em uma posição de considerar assumir um papel principal como “gestor principal da ordem regional”. Para ele, a Associação tinha alcançado somente um sucesso limitado em moldar uma ordem regional estável na região pois havia pouca profundidade na forma de acordo compartilhado entre os principais Estados regionais sobre os princípios e normas profundas que regem suas interações. O sucesso limitado da AFTA de criar um único mercado regional no Sudeste Asiático surge como exemplo.

A ASEAN buscou o AFTA por quatro razões: i) fornecer à ASEAN um novo propósito no rescaldo da Guerra Fria; ii) compensar o crescimento do regionalismo econômico em outras partes do mundo e dar aos membros da AFTA uma maior voz e maior poder econômico nas negociações econômicas internacionais; iii) para tornar mais fácil para que as empresas multinacionais se estabeleçam em nível regional e; iv) para funcionar como uma área de investimento regional que atrai investimentos estrangeiros e competem com a China em condições mais equitativas (Severino, 2006). Muito do ímpeto que impulsionou o AFTA e outras iniciativas econômicas ocorreu em resposta a várias ameaças econômicas internacionais que surgiram durante os anos 1990 e início dos anos 2000. No entanto, a incapacidade da ASEAN de formular uma resposta significativa e orquestrada durante a crise financeira asiática de 1997-98 minou a imagem internacional da ASEAN e revelou as fraquezas do modelo organizacional adotado.

Desse modo, no final dos anos 1990 a imagem da ASEAN havia sofrido um grande revés. O estilo ASEAN de pouca institucionalização e processo de diálogo parecia ineficaz em lançar as bases de uma ordem regional da Ásia-Pacífico (Hiraiwa; Pitt e Sauter, 2019). Muitos aproveitaram a crise econômica asiática para destacar as deficiências da organização. As divergências intra-ASEAN sobre normas basilares como a não interferência, eram explícitas no seguimento da expansão dos seus membros para incluir todos os dez países do Sudeste Asiático, e acentuaram as percepções das fraquezas da instituição.

A crise enfraqueceu a ASEAN de três maneiras. Primeiro, ele abalou a confiança da ASEAN em seu próprio sucesso econômico, que havia sido a base de sua vontade de ser assertiva no cenário internacional. Em segundo lugar, a incapacidade da ASEAN de responder à crise prejudicou suas pretensões de ser uma instituição econômica confiável. Finalmente, a crise

introduziu problemas que a ASEAN não poderia enfrentar sem violar o ASEAN Way, particularmente a norma de não interferência (Narine, 2008, p.420).

Nesse sentido, tentativas de desenvolver novas normas regionais que permitiriam aos Estados membros discutirem as políticas domésticas de outros membros se essas externalidades regionais exibidas encontraram resistência, especialmente pelos novos membros para os quais as normas tradicionais da ASEAN de soberania e não interferência garantiram aos seus Estados um desejável grau de autonomia, ao mesmo tempo que oferecia os benefícios da adesão (Acharya, 2001).

O debate sobre a não interferência trouxe consideráveis questões sobre a capacidade da ASEAN de se adaptar às mudanças nas conjunturas domésticas, regionais e globais que afetam seus membros e de prosseguir em direção a uma abordagem mais profunda do regionalismo, característico de comunidades de segurança maduras (Weatherbee, 2008).

Conforme Acharya (2001) expõe, a expansão da ASEAN na década de 1990 é importante para avaliar suas perspectivas de se tornar uma comunidade de segurança por duas razões principais. Em primeiro lugar, dadas as diferenças políticas e ideológicas dos novos Estados-membros e suas vulnerabilidades domésticas, o processo de expansão em si providenciou um grande teste das próprias normas que sustentam o regionalismo da ASEAN. A adoção, por parte da ASEAN, da doutrina da não interferência como base fundamental do regionalismo no Sudeste Asiático, baseava-se nos temores e inseguranças de todos os novos Estados independentes em relação à sua soberania. A doutrina destinava-se a proteger os membros da ASEAN de intromissões externas, ao invés do colapso interno.

Apesar dos pontos críticos, a década de 1990 se provou fundamental para o crescimento da Associação, principalmente pelo processo de amadurecimento e modernização que resultaria na Comunidade Regional da ASEAN. Isso porque, em 2003, a ASEAN viria a formalizar a proposta de formar, até 2020, uma Comunidade ASEAN centrada nas pessoas no sudeste da Ásia, posteriormente antecipada para 2015. A construção da comunidade regional se centrava em três pilares: A Comunidade Econômica da ASEAN (AEC), a Comunidade de Segurança Política da ASEAN (APSC) e a Comunidade Sociocultural da ASEAN (ASCC) (ASEAN, 2003).

A Comunidade Econômica foi projetada para tornar a ASEAN um mercado único integrado e uma base de produção, com base na Asian Free Trade Area, no Asian Investment Area (AIA) e no Acordo-Quadro de Serviços da ASEAN (AFAS). A Comunidade Sociocultural prevê um Sudeste Asiático unido em parceria como uma comunidade de sociedades solidárias comprometida na construção de Estados que fornecerão serviços sociais básicos e apoio aos cidadãos mais pobres (ASEAN, 2003). A Comunidade de Segurança da ASEAN pretendia elevar a cooperação política e de segurança da ASEAN a um plano superior para garantir que os países da região vivam em paz uns com os outros e com o mundo em geral em um ambiente justo, democrático e harmonioso (ASEAN 2003). O APSC enfatiza os princípios de não intervenção da ASEAN, mas também coloca um peso considerável nas estruturas de segurança da ASEAN, como o Tratado Amizade e Cooperação e o Fórum Regional da ASEAN (ARF), para criar e manter um ambiente regional pacífico.

Em suma, a expansão da ASEAN ao mesmo tempo otimizou e complexificou o progresso da instituição em direção a uma Comunidade Regional. Várias de suas normas basilares, tais como a não interferência, o não uso da força e a autonomia regional, enfrentaram novos testes que tinham o potencial de desvendar o processo de construção da comunidade na ASEAN. Ainda assim, o senso de identidade coletiva da ASEAN, um aspecto crucial das comunidades de segurança segundo Acharya (2001), foi moderadamente fortalecido, mas sua extensão permaneceu incerta e seu impacto geral problemático.

Assim, se assume a visão da organização que vê as normas 'ASEAN Way', consolidadas durante a década de 1990 com a expansão da organização, como fundamentais para explicar a cooperação regional e o progresso da região em direção a uma pacífica 'comunidade normativa' governada por entendimentos compartilhados de comportamento apropriado (Nesadurai, 2009). Em vista disso, Acharya (2005) propôs que a ASEAN no início de 1990 estava a caminho de se tornar uma comunidade de segurança pluralista, apesar das tensões e conflitos dentro da Associação, porque os membros da ASEAN administravam seus conflitos sem o uso da força ou da ameaça de usar a força, mas sim através de um processo de socialização da elite em torno deste conjunto de normas compartilhadas.

Em outras palavras, essas normas têm efeitos constitutivos ao transformar ao longo do tempo e por meio de interações repetidas a maneira como os Estados da

ASEAN viam a si mesmos, suas identidades, como membros de um grupo regional compartilhando um modo de vida comum. As normas da ASEAN, portanto, providenciam um ponto focal para a identidade regional do grupo (Nesadurai, 2009). Diante disso, se destaca a importância da ASEAN enquanto espaço de discussão regional. O ASEAN Way compreende tanto o conjunto de normas comportamentais consagradas no TAC, por exemplo, quanto o conjunto de normas processuais informais que determinam as abordagens para interações regionais que enfatizam procedimentos informais e não legalistas, flexibilidade, abordagens não confrontacionais para negociações e a busca de consenso (Busse, 1999).

A ASEAN enquanto instituição é relevante pois adquiriu a capacidade de orientar e moldar o comportamento dos atores regionais que aprenderam a se comportar de maneiras específicas porque se sentem compelidos a isso (Beeson, 2018). Ainda que limitações existam quanto ao papel normativo da ASEAN, principalmente quando se observa seu princípio de não-interferência, ela ainda consegue desempenhar um papel fundamental pois permite a centralização das atividades coletivas por meio de uma estrutura organizacional concreta e estável e um aparato administrativo de apoio (Abbott; Snidal, 1998).

Observa-se então que o fortalecimento interno e a expansão externa da ASEAN, tem enraizado o multilateralismo também nesta região. A evidência disso inclui a expansão da instituição para a ASEAN-10 na década de 1990, a iniciativa da Área de Livre Comércio da ASEAN em 1993, o Fórum Regional da ASEAN (ARF) em 1994, o fórum ASEAN Plus Three a partir de 1998, as reuniões de cúpula da Comunidade do Leste Asiático a partir de 2005 e, por fim a construção da *ASEAN Community*. Assim, possibilitou-se a concepção de estruturas adequadas para o alcance de soluções benéficas e eficazes para os desafios no Sudeste Asiático, entre eles os desafios de segurança, por meio da busca por uma abordagem comum e respostas coletivas. Dessa forma, compreender que as transformações sofridas pela Associação das Nações do Sudeste Asiático possibilitaram a construção de uma identidade regional comum é fundamental para analisar a capacidade dos mecanismos de cooperação regional da ASEAN de abordar tais desafios.

Por quase quatro décadas desde sua fundação, a ASEAN evitou qualquer menção direta à cooperação de segurança, preferindo avançar a cooperação política e de segurança regional promovendo as “ASEAN WAY”. Foi por meio dessa estrutura normativa, baseada em normas socioculturais que enfatizam a construção

de consenso e o não-confronto entre os Estados membros, que a instituição abordou a segurança regional. Entretanto a preferência pela informalidade somado ao minimalismo organizacional e a ênfase no cultivo de hábitos de diálogo e cooperação se demonstraram como insuficientes à medida que as ameaças não tradicionais de segurança proliferaram no Sudeste Asiático e ofereceram graves riscos à estabilidade da região.

2. SEGURANÇA REGIONAL DO SUDESTE ASIÁTICO

Durante muito tempo, a narrativa de segurança da ASEAN esteve relacionada com a ideia de reconciliação regional do Sudeste Asiático, ou seja, com a retratação do sucesso da organização, e de sua estrutura, para conseguir conciliar os Estados conflitantes. Quando, enfim, conseguiu atingir o objetivo de reunir todos os Estados do Sudeste asiático, foi necessário também expandir a estrutura da organização, uma vez que era preciso conciliar as necessidades de todos os dez países da região, incluindo aqueles que eram vistos anteriormente como ameaças aos membros originais. Ainda assim, por mais que tenha passado por diferentes fases, a base fundamental da ASEAN na gestão da segurança regional foi continuamente observada através do prisma das normas do *ASEAN Way*. Consequentemente, a representação securitária da ASEAN se relacionou, durante muito tempo, diretamente com essas normas e princípios de comportamento internacional, bem como com os mecanismos informais e a falta de instituições formais para lidar com problemas, com a inclinação pelo diálogo e consenso na tomada de decisão, e finalmente, com a evasão de conflitos em oposição à resolvê-los (Caballero-Anthony, 2005).

Entretanto, com a evolução histórica da cooperação na região, o *ASEAN Way* começou a ser questionado e tentativas de sua revisão surgiram, sobretudo em meio às diferentes crises enfrentadas pelo grupo ao longo das décadas de 80 e 90. Além disso, viu-se a indispensabilidade de expandir a atuação dos atores da organização interestatal para além das elites políticas nacionais. Assim, atores não estatais (grupos acadêmicos, empresas privadas, ONGs etc.) passaram a aumentar sua participação e defender o seu interesse ativo de efetivamente fazer parte dos processos constitutivos da ASEAN e do caminho que a região deve seguir no que diz respeito à gestão da segurança regional (Caballero-Anthony, 2005). Mais ainda, nota-se que ao longo dos anos, a busca de segurança na ASEAN não se limita mais ao monopólio dos atores estatais.

Nesse sentido, observou-se a insuficiência de manter a segurança regional somente por meio de um grupo de Estados soberanos trabalhando junto enquanto mantém sua identidade independente para lidar com os problemas regionais. Logo, a concepção da *ASEAN Community* em 2003, baseada em 3 pilares essenciais: Economia, Segurança-Política e Sociedade-Cultura, deu início à tão necessária reinvenção e readaptação institucional do órgão para lidar com os novos desafios

regionais. À medida que os perigos não tradicionais proliferaram, as pressões por mudanças normativas e institucionais não puderam mais ser suportadas.

Acharya (1998) já observava essa tendência de renovação da discussão de segurança no Sudeste Asiático quando apontava que a região da Ásia-Pacífico estava desenvolvendo uma 'cultura corporativa' única sobre segurança regional: uma mistura incomum de Oriente e Ocidente. Tal cultura de segurança baseia-se na combinação dos conceitos ocidentais (por exemplo, de soberania nacional e de organização regional) e das atitudes orientais em relação à gestão das diferenças e à relevância de ameaças não tradicionais. Desse modo, as demandas coletivas crescentes e a necessidade de lidar com os desafios transnacionais representaram sérios desafios para a construção da segurança regional do Sudeste Asiático. Sendo assim, respostas institucionais mais profundas e novas foram necessárias para manter a ASEAN ou para evitar que caísse em decadência. Tal desafio foi enfrentado no início do novo milênio através da instituição da *ASEAN Charter*, que possibilitou a construção da *ASEAN Community*, cujo elemento central foi o desenvolvimento de uma 'Comunidade de Segurança Política da ASEAN'.

Todavia, antes da análise da estrutura de segurança regional da ASEAN, é essencial estabelecer a diferenciação conceitual da Segurança Tradicional e Não-tradicional de forma mais aprofundada, de forma a entender as dinâmicas que estas apresentam para o Sudeste da Ásia.

2.1 Segurança Tradicional e Segurança Não tradicional

No período antecedente à crise financeira asiática, os desafios de segurança enfrentados pelos membros da ASEAN provinham principalmente da instabilidade interna, da rivalidade das superpotências mundiais, da mudança no equilíbrio de poder impulsionada pelo fim da Guerra Fria e das rivalidades e conflitos interestatais existentes no Sudeste da Ásia (Acharya, 2009, p. 242). Ou seja, as fontes de ameaças se concentravam em outros Estados do sistema internacional e, sendo assim, as respostas a essas questões tinham caráter político, diplomático ou coercitivo. Dessa forma, no âmbito da ASEAN, o *ASEAN Way*, e em especial a norma de não interferência, era visto pelos Estados asiáticos como sendo uma resposta legítima ao contexto securitário regional.

Entretanto, a multiplicação das ameaças de segurança, levou à reconsideração do conceito de segurança e à evolução das abordagens dos estudos

de segurança, indo além dos pontos de vista geopolíticos convencionais de dissuasão, equilíbrio de poder e estratégia militar para uma visão de maior abrangência e cooperação entre os Estados. Nesse sentido, verifica-se o eco dessa evolução no Sudeste asiático com a renovação da estrutura coletiva da ASEAN para discussão da Segurança Regional, em especial com a ampliação de cooperação no âmbito da segurança não-tradicional. Isso surge, sobretudo, com a *ASEAN Political Security Community* (APSC) um espaço recente originado para a busca de soluções coletivas para essas novas questões securitárias. No entanto, para entender a segurança não tradicional e sua aplicação na ASEAN, em primeiro lugar, é necessário voltar ao conceito de segurança 'tradicional', ou seja, retornar às noções de segurança que dominaram o pensamento das Relações Internacionais e dos Estudos de Segurança durante a Guerra Fria (Caballero-Anthony, 2016).

No que se refere à abordagem tradicional de segurança, se estabelece aqui, a sua relação direta com a escola Realista e Neorrealista das Relações Internacionais, cuja estrutura de análise se centralizava no Estado e se orientava sobretudo para o aspecto militar. Partindo da identificação do Estado como unidade de análise única e central em um sistema internacional anárquico, no qual não há uma autoridade global para impor a ordem, assumia-se que, na hierarquia das questões securitárias enfrentadas pelo Estado, a segurança nacional está no topo da lista. Nessa perspectiva, o Estado é o principal referente de segurança, ou seja, aquele que deve ser protegido dos caprichos de um sistema internacional anárquico. Assim, o principal impulso do pensamento tradicional sobre segurança é proteger fisicamente os Estados de danos deliberados, usualmente militares, infligidos além das fronteiras nacionais (Caballero-Anthony, 2016).

Nesse contexto, as discussões de segurança concentravam-se na existência do conflito real ou potencial entre atores estatais, na análise de como a estabilidade internacional é alcançada ou mantida e como ela se desgasta, no uso da força como meio para resolver disputas e na prevenção de qualquer violação da integridade territorial do Estado (Viotti and Kauppi, 2013). Além disso, tradicionalmente, as preocupações individuais com saúde, bem-estar e outras questões de '*low politics*' seriam matérias da política doméstica e como tais, precisam ser mantidas separadas do que é considerado como '*high politics*', ou seja, a segurança militar do Estado e outras questões estratégicas (Hough, 2008). Na verdade, a segunda é

frequentemente entendida como o domínio ou a definição do ambiente no qual a primeira ocorre.

Observa-se então que, tendo em vista os objetivos, metas e propósitos do Estado em termos de segurança, a busca e o uso do poder, entendido em termos materiais como capacidades militares em relação a outros Estados, se mostra como um conceito-chave, assim como o equilíbrio de poder entre os Estados. A estrutura realista tradicional de segurança coloca particular ênfase nas implicações securitárias da distribuição de poder no sistema internacional dos Estados. Desse modo, as políticas externa, militar e econômica dos Estados, a interseção dessas políticas e a estrutura geral das relações que elas criam, são todas analisadas em termos da segurança nacional tradicional. Nessa linha, o conceito de segurança raramente é tratado em termos diferentes dos interesses políticos de determinados atores ou grupos, e a discussão tem uma forte ênfase militar (Buzan, 1983).

Além disso, dada a anarquia internacional e as incertezas e inseguranças geradas por essa, os Estados se encontram no que é chamado de *dilema de segurança*. Tal ideia, introduzida por John Herz no início dos anos 1950, se refere à noção estrutural de que o sistema de *self-help*⁸ prevê que: o fato de um Estado cuidar de suas necessidades de segurança leva a tendência automática de aumentar a insegurança para os outros Estados. Isto ocorre pela inexistência de garantias contra a traição, e sendo assim, nada impede que um suposto Estado aliado renegue um acordo de segurança ou qualquer pacto internacional.

Assim, quanto mais um Estado se arma para se proteger de outros Estados, mais ameaçados e mais propensos esses Estados se tornam de recorrer ao armamento para proteger os seus próprios interesses de segurança nacional. O dilema se mostra no fato de que, mesmo que um Estado esteja se armando sinceramente apenas para fins defensivos, é racional, nesse sistema de *self-help*, assumir o pior das intenções de um adversário e equiparar o ritmo no acúmulo de armas. Nesse cenário, a maneira pela qual se alcança o equilíbrio de poder, ou seja, um senso de ordem para a "sociedade anárquica" (Bull, 1977) dos Estados, é por meio da busca de interesse mútuo dos Estados mais poderosos de trabalharem juntos entre eles e preservem o status quo.

⁸ Situação na qual é perigoso colocar a segurança de um país nas mãos de outro (Herz, 1950, p. 157).

Nessa visão tradicional de segurança, a política externa e a diplomacia surgem como ferramentas dos Estados para alcance do interesse nacional e garantia da segurança nacional. A ideia do interesse nacional ser buscada na política externa é central para o desenvolvimento do conceito da Segurança Tradicional, podendo ser observado quando Morgenthau (1982) traz que, o objetivo fundamental da política externa deve ser garantir a integridade do território nacional, de suas instituições políticas e de sua cultura.

Em suma, assume-se, na Segurança Tradicional, que o foco principal dos estudos de segurança é o fenômeno da guerra. Isso não significa necessariamente que não se considere que fenômenos não-militares não possam ameaçar Estados e indivíduos. Contudo, os tradicionalistas afirmam que os riscos da expansão do conceito de segurança superam os benefícios. Walt (1991) aponta que expandir excessivamente os estudos de segurança destruiria sua coerência intelectual e tornaria mais difícil conceber soluções para qualquer um desses importantes problemas. Ainda, a ampliação da definição de riscos de segurança pode tornar o conceito redundante, tornando-o muito abrangente e diluindo a importante tarefa de analisar ameaças militares e os conflitos interestaduais. Nesse sentido, Stephen M. Walt (1991, p.212) ainda ilustra bem tal visão ao afirmar que “os estudos de segurança podem ser definidos como o estudo da ameaça, do uso e do controle da força militar.”

Contudo, Buzan (1983, p. 3) apontou que a ilustração tradicional da segurança, pode ser vista como um "conceito subdesenvolvido", uma vez que é "raramente abordado em termos outros que os interesses políticos de determinados atores ou grupos, e a discussão tem uma forte ênfase militar". Ademais, vale salientar que, como todo conhecimento produzido, a Segurança também é contada do ponto de vista do presente (Buzan; Hansen, 2009). Sendo assim, falar da Segurança a partir de uma perspectiva de 2021 significa que olhamos para um campo que tem preocupações bastante diferentes daquelas que dominaram a área durante a Guerra Fria, ou seja, além de conflitos interestatais, guerra e uso da força militar.

É certo que alguns desses desafios tradicionais de segurança não desapareceriam, contudo, a partir da década de 80 passou-se a ampliar o estudo dos fenômenos que oferecem riscos à segurança. Dessa forma, para além das ameaças tradicionais, os desafios securitários começaram a ser observados a partir

de uma natureza diferente, podendo ser mais bem descritos como ameaças não-tradicionais e transnacionais. Conseqüentemente, o conceito de segurança passou por transformações que ampliaram seu escopo de definição com foco nos conflitos interestatais, para incluir um conjunto mais diverso de ameaças. A conceitualização Tradicional de Segurança, entendida como uma interpretação excessivamente estreita, vazia e militarizada (Buzan, 1983) expandiu-se para abarcar ameaças não tradicionais que ameaçavam e colocavam em risco os valores centrais do Estado, tais como a segurança econômica, a segurança marítima e a segurança ambiental.

Poucas pessoas negariam que a segurança nacional ocupa um lugar de destaque entre os problemas que a humanidade enfrenta. No entanto, a abordagem do tema pode variar de acordo com a interpretação dos conceitos que levam à segurança nacional. Segundo Hough (2008) os Estudos de Segurança se preocupam com um subconjunto das interações políticas marcadas por sua particular importância em termos de manutenção da segurança dos atores e das pessoas. Com a difusão do fenômeno da globalização e o aumento da interação política entre os atores, excetuando a rota tradicional de Estado para Estado, a distinção entre política interna e externa se tornou mais turva, ampliando assim o escopo das Relações Internacionais em si. Com isso, levou-se a maior externalização de questões políticas internas e, da mesma forma, a internalização de questões políticas externas, fazendo com que as preocupações anteriormente relacionadas com a política doméstica, como saúde, meio ambiente e direitos, se tornassem mais proeminentes do que nunca na agenda política global. Da mesma forma, os eventos que ocorrem em outros Estados, como desastres ambientais, epidemias e crimes internacionais são mais frequentemente do que nunca considerados de importância política para pessoas não afetadas diretamente (Hough, 2008).

Nesse âmbito, Caballero-Anthony (2005) argumenta também sobre a necessidade de se mover a segurança para além do Estado e em direção às pessoas. Segundo ela, é fundamental para a segurança regional, englobar todas as questões - a nível doméstico e internacional - que afetam a emancipação ou os interesses das populações. Dessa forma, as questões securitárias não deveriam se limitar às ameaças deliberadas ao Estado, mas de modo mais importante, às ameaças contra a humanidade. Nestas, incluem-se questões como doenças infecciosas, degradação ambiental, crimes transnacionais marítimos e outras que

estão sendo discutidas no meio acadêmico como preocupações urgentes com implicações para a segurança internacional como um todo. Embora seja possível argumentar que as ameaças militares no século XXI são tão aparentes quanto em períodos anteriores, os autores que adotam a visão Não-tradicional da segurança afirmam que estas não são as únicas, e tampouco as principais ameaças que os Estados, as pessoas e o mundo enfrentam.

Além disso, Buzan (1983) alega que as principais teorias das relações internacionais carecem de explicações adequadas para a natureza dos desafios de segurança não-tradicionais, particularmente na região da Ásia-Pacífico. Barry Buzan (1991) foi o pioneiro da abordagem de Segurança Não-tradicional no início dos anos 1990, mas ela se fixaria somente no final da década, com trabalho da *Copenhagen School*, através da obra de Buzan, Ole Waever, Jaap de Wilde e outros (Hough, 2008). Expandindo o conceito de segurança, eles trazem que:

Threats and vulnerabilities can arise in many different areas, military and non-military, but to count as security issues they have to meet strictly defined criteria that distinguish them from the normal run of the merely political. They have to be staged as existential threats to a referent object by a securitizing actor who thereby generates endorsement of emergency measures beyond rules that would otherwise bind. (Buzan et al. 1998, p. 5)

A partir de tal conceituação a *Copenhagen School* foi além das propostas existentes do conceito de segurança de duas maneiras. Primeiramente, eles facilitaram a consideração de questões não militares, contanto que representassem 'ameaças existenciais'. Em segundo lugar, a abordagem também aprofundou o significado de segurança, argumentando que podem existir questões de segurança mesmo que não sejam ameaças diretas aos Estados. Desse modo, têm-se que a Segurança Não-tradicional (NTS), em um nível mais amplo, pode se referir ao distanciamento dos paradigmas tradicionais de segurança com enfoque militar e centralizado no Estado (Caballero-Anthony, 2016).

Ademais, a evolução da segurança não tradicional, tanto como conceito quanto como abordagem dos Estudos de Segurança, deve muito às escolas pós-coloniais e ao desenvolvimento do pensamento de segurança nos países do Sul Global. Mais ainda, sua evolução também é impulsionada pelo desejo de alguns estudiosos dessa região de tornar a linguagem da segurança mais relevante, representativa e alinhada com os tipos de desafios contemporâneos que afetam seriamente a segurança das pessoas no mundo. Dessa forma, no contexto do Sudeste da Ásia, a expansão do conceito de Segurança Regional apresentou um

cenário de crescente responsabilização que é imposto à ASEAN para a extensão de sua estrutura de segurança para a região da Ásia-Pacífico.

Segundo Caballero-Anthony et al (2012) desde o final do século XX e início do XXI, a Ásia teve que enfrentar uma série de grandes desafios de segurança não tradicional, incluindo a crise financeira de 1997-98, neblina decorrente de incêndios florestais na Indonésia, o aparecimento de doenças infecciosas como a Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS) e a gripe aviária, o terrorismo internacional, a pirataria marítima e o desastre do tsunami em dezembro de 2004. Argumenta-se então, a necessidade de se estender o alcance das discussões de Segurança para incluir ameaças não militares aos Estados, bem como a outros atores não-estatais. Assim, a inclusão em suas atribuições de segurança de todos os atores em relação a ameaças militares e não militares, ou seja, a expansão do conceito tradicional de segurança, se torna essencial para compreender a complexidade das relações internacionais atuais. A identificação de fatores alternativos, que não são causados principalmente por guerras, mas que derivam, também, de questões relacionadas às identidades, histórias e recursos das sociedades é ignorada pela concepção tradicional de segurança, em favor da ênfase no Estado e na integridade territorial.

Além disso, uma outra crítica apresentada à visão tradicional de segurança é que com os principais centros de estudo das Relações Internacionais localizados na Europa e nos Estados Unidos, as conceituações tradicionais tendem a refletir a visão de mundo e os interesses do Ocidente (Caballero-Anthony, 2005). Esses argumentos encontraram muita força no mundo em desenvolvimento, particularmente na Ásia pós-colonial e na África, onde guerras civis, movimentos separatistas, tensões étnicas, instabilidades políticas e desigualdades econômicas foram identificados como as principais preocupações de segurança local. Isso gerou a chamada abordagem “pós-colonial” da segurança que, embora desafiasse as noções tradicionais de segurança, também visava combater o eurocentrismo dos estudos de segurança (Caballero-Anthony, 2005).

Em síntese, a Segurança Não-tradicional (NTS) argumenta que a conceituação de segurança em termos de soberania nacional e integridade territorial é insuficiente, dada a urgência da luta global contra a fome e a pobreza, a degradação ambiental, o crime transnacional, entre outros desafios (Caballero-Anthony, 2016). Sendo assim, ainda que não rejeite o Estado como o referente de segurança, a NTS defende a inclusão de outros referentes, principalmente indivíduos

e comunidades. Também, reconhece que ameaças como mudanças climáticas, pandemias, crises financeiras e crimes transnacionais são de natureza transnacional e por isso têm implicações transfronteiriças. Assim, as respostas não militares são críticas e para isso a cooperação multilateral é fundamental.

Desde o início da evolução do trabalho acadêmico sobre NTS, a partir da década de 1990, o conceito encontrou força na comunidade política da Ásia. Isso pode ser observado nas deliberações oficiais das instituições regionais, não só na Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), mas também em outros mecanismos regionais derivados como a ASEAN Plus Three, o Fórum Regional da ASEAN e a Cúpula do Leste Asiático. A própria ideia da Segurança Não-tradicional não é novidade para os países asiáticos, uma vez que a noção de Segurança Abrangente já permeia as discussões regionais durante muito tempo (Acharya, 2001). A Segurança Abrangente é definida como "a busca da segurança sustentável em todos os campos (pessoal, político, econômico, social, cultural, militar, ambiental) nas esferas interna e externa, essencialmente, através de meios cooperativos" (Caballero-Anthony, 2005, p.177).

As implicações disso para a segurança regional do Sudeste da Ásia são que a natureza da cooperação de segurança na Ásia continuou a evoluir e responder aos desafios e à própria natureza do que constitui segurança regional. Assim, produziu-se na Ásia uma tendência de maior engajamento entre atores estatais e não estatais nos vários desafios locais e transnacionais que os Estados e sociedades enfrentam na região. Mais significativamente, nota-se que a segurança não tradicional se tornou parte do vocabulário de segurança e da estrutura regional de Segurança do Sudeste Asiático (Caballero-Anthony, 2005).

À vista disso, adota-se neste trabalho o conceito de segurança, conforme definida por Barry Buzan (1991, p. 432), "*the pursuit of freedom from threat and the ability of states and societies to maintain their independent identity and their functional integrity against forces of change, which they see as hostile*". Com isso, atesta-se também que a estrutura vigente até o início do século atual na qual os esforços cooperativos da ASEAN se concentraram principalmente nos Estados e nas normas e princípios *ASEAN Way* não se mostravam mais adequadas e necessitavam de uma adaptação para que pudessem abarcar também as principais ameaças de segurança atualmente na região.

Portanto, partindo da compreensão das distinções entre Segurança Tradicional e Não-tradicional, e entendendo a relevância desta última para discussão da segurança regional na ASEAN bem como as variedades dos desafios securitários ligados a essa, será analisado a seguir, aqueles correspondentes aos crimes transnacionais marítimos de forma a compreender seu contexto na região.

2.2 Segurança Marítima: Crimes transnacionais marítimos no Sudeste Asiático

O Sudeste Asiático se encontra no centro da região do Indo-Pacífico, que se estende da parte leste do Oceano Índico ao oeste do Oceano Pacífico, sendo conectada pelo Estreito de Malaca. Com isso, a região tornou-se área central para as atividades globais de geopolítica, segurança marítima, comércio internacional e meio ambiente. Contudo, a longa existência de questões de Segurança Não-tradicional impõe sérias ameaças à região e exige respostas coletivas de atores estatais e não estatais. Além disso, tendo em vista que tais atividades hostis não têm fronteiras em termos do sistema internacional, oferecem grande risco para a segurança e estabilidade dos Estados, além de afetarem a forma como eles interagem entre si no sistema internacional.

O surgimento de crimes transnacionais marítimos, como pirataria, terrorismo marítimo, tráfico ilegal e degradação ambiental tornam complexas as dinâmicas de segurança marítima na região. Dessa forma, pretende-se aqui pormenorizar os impactos da Segurança Não-tradicional na Segurança Marítima do Sudeste Asiático, bem como os fatores sociais, políticos e econômicos regionais que permitem que tal tema continue a oferecer riscos securitários à região, ainda que estejam sendo superado em grande parte pela cooperação regional entre os países da ASEAN.

O termo “Crime Transnacional” foi criado pelo então Departamento de Crime e Justiça Criminal das Nações Unidas (ONU) em 1974 para identificar certos fenômenos criminais que transcendem as fronteiras internacionais. Com o intuito de dar mais clareza ao conceito, em 1994 a ONU define crime organizado transnacional como “crimes cujo início, prevenção e / ou efeito direto ou indireto efeitos envolveram mais de um país”⁹. Ainda, uma outra definição de Crime Transnacional

⁹ United Nations, Organized Transnational Crime, Economic and Social Council Resolution, 1994/12

pode ser encontrada na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo) de 2000, como visto na tabela abaixo.

Tabela 1 – Definição de Crime Transnacional

TOC Definition of Transnational Crime (Weatherbee, 2008)

A crime is a transnational crime if:

- It is committed in more than one state;
- It is committed in one state but a substantial part of the preparation, planning, and direction or control takes place in another state;
- It is committed in one state but involves a criminal group that engages in criminal activities in more than one state;
- It is committed in one state but has substantial effect in another state.

Fonte: Weatherbee, (2008, p. 178)

Via de regra, segundo a UNODC o crime transnacional pode ser analisado a partir de duas perspectivas: a de grupos multi criminosos profissionais e a de mercados ilícitos. Até então, a abordagem adotada pela Convenção contra Crime Transnacional especificamente foca nos grupos criminosos, definida pela Convenção como:

Um grupo estruturado de três ou mais pessoas, existindo por um período de tempo e agindo em conjunto com o objetivo de cometer um ou mais crimes ou delitos graves ... a fim de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou outro benefício material (ONU, 2000).

Vale salientar, também, que as preocupações com atividades criminosas transfronteiriças fazem parte da evolução histórica da humanidade. Ainda que como Caballero-Anthony (2016) afirme, o conceito de crime organizado transnacional seja descrito como um conceito “americano”, sua natureza internacional faz com que, desde o princípio, se tornasse uma preocupação global. Desde que impostos e taxas são cobrados nas fronteiras territoriais, existem aqueles que procuram evitá-los ou contorná-los. Outrossim, durante muito tempo, potências navais, como o Reino Unido, Portugal, Espanha e Holanda, usaram sua marinha para combater à pirataria em alto mar, o que demonstra a estreita relação entre essa questão específica de Segurança Não-tradicional e a Segurança Marítima.

Apesar de o crime transnacional não ser um fenômeno recente, certamente teve um crescimento de perfil desde o fim da Guerra Fria, começando a ser visto de novas maneiras, sobretudo no Sudeste Asiático como uma importante questão de segurança. Nesse sentido Caballero-Anthony (2016, p. 33) afirma que “este processo se acelerou após o colapso da União Soviética, o que levou alguns a

concluir que as ameaças "tradicionais", como a guerra interestadual, foram eclipsadas por novas questões "não tradicionais." Tal afirmação não questiona a existência de dilemas tradicionais de segurança no Sudeste Asiático, sobretudo relacionados à segurança marítima, uma vez que a competição por poder e controle entre Washington e Pequim tem conduzido as dinâmicas de segurança marítima do Indo-Pacífico como um todo. O que se atesta é que, as muitas faces dos desafios da "Segurança Marítima" - pirataria e assalto de embarcações, terrorismo marítimo, tráfico ilícito por mar, mudança climática global - continuam a evoluir e a adquirir uma natureza cada vez mais transnacional. Logo, esses desafios não tradicionais têm se tornado a principal ameaça hoje, e provavelmente devem se manter no futuro previsível, no domínio marítimo em face da improvável escalada militar das disputas regionais (Feldt et al, 2013).

A segurança marítima é o aspecto mais importante na formação atual da arquitetura de segurança no Indo-Pacífico (Tertia & Perwita, 2018). Inevitavelmente, a segurança marítima pode significar coisas diferentes para pessoas diferentes, uma vez que é uma questão multifacetada, tanto nesta região como em qualquer outra parte do mundo (Johnston, 2012). Ainda assim, embora exista uma multiplicidade de definições, alguns elementos são vistos como comuns à segurança marítima. São eles: a paz e segurança internacional e nacional; a soberania, a integridade territorial e independência política; a segurança das rotas marítimas de comércio; a proteção de segurança contra crimes no mar; a segurança e o acesso aos recursos no mar e ao fundo do mar; a proteção ambiental etc.

Ainda, o termo 'Segurança' pode ser visto também a partir de uma sensação de liberdade do medo (Klein, 2012). Dessa forma, como uma manifestação na tomada de decisões internacionais, a segurança marítima se torna um quadro de atividades legislativas, executivas, judiciais, militares e políticas destinadas a responder a uma necessidade coletiva de proteção contra ameaças internas e externas (Klein, 2012). Por conseguinte, se manifesta como responsabilidade governamental, conquanto a autoridade para agir em nome de um Estado seja uma decisão soberana com opções diferentes. Considerando que, hoje, o caráter dos mares mudou de um espaço aberto onde a liberdade era a regra, para se transformar em um domínio compartilhado e comum, a necessidade do gerenciamento cooperativo e proteção mundial dos mares tornou-se evidente.

Assim, a partir de uma abordagem abrangente, vê-se que mais de uma autoridade se responsabiliza pela segurança marítima. A cooperação entre diferentes autoridades nacionais e regionais é de suma importância. Argumenta-se então que a segurança marítima, adequadamente definida e limitada, pode e deve ser vista fundamentada em um interesse comum de combate à série de ameaças existentes. No caso do Sudeste Asiático, tal fato fica ainda mais ilustrado, observando a centralidade da região para a geopolítica e o comércio mundial (Michel & Passarelli, 2014). Além disso, a cooperação é cada vez mais vista como um método útil para os países administrarem as questões de segurança regional, uma vez que as questões marítimas afetam vários países simultaneamente, e porque muitas das ameaças que causam preocupação comum estão além do escopo de um país para administrar.

Apesar da crescente concentração do comércio marítimo nas e através das rotas marítimas (SLOCs¹⁰) da região do Sudeste Asiático, o comércio em si não tem sido um foco significativo das discussões de nível estratégico na segurança regional (Johnston, 2012). Isto ocorre porque, em primeiro lugar, a segurança marítima não é a mesma questão que a "proteção do comércio marítimo". O comércio marítimo constitui apenas um pequeno subconjunto da segurança marítima, que também abrange muitas outras questões. Ainda assim, a relevância do comércio marítimo para a segurança do mar se evidencia no grande esforço de muitas entidades dos setores internacional, público e privado de preservar a liberdade dos mares, facilitar e defender o comércio, e manter a boa governança do mar (Feldt; Roell; Thiele, 2013).

Além disso, para Christian Bueger (2015), a Segurança Marítima se estende para além de suas dimensões tradicionais, ou seja, ela conecta uma série de questões através de conceitos já existentes de seguranças, e se junta a outras ameaças contemporâneas. Dessa forma, também se discute como os Estados utilizam suas frotas marinhas fora de suas águas territoriais, uma vez que a garantia das SLOCs está abarcada no propósito central da segurança marítima tradicional. Nesse sentido, a proteção das rotas marítimas inclui as operações de busca e resgate, a prevenção de derramamento de óleo no oceano, a regulamentação de

¹⁰ *Sea Lines of Communication*

instalações marítimas e as contra-operações à pirataria foco deste trabalho (Tertia & Perwita, 2018).

O Sudeste Asiático é o lar de algumas das rotas marítimas de comunicações mais estratégicas do mundo (Tarling & Xen, 2017). Os Estreitos de Malaca e de Cingapura, por exemplo, são indiscutivelmente as vias navegáveis mais movimentadas do mundo, com mais de um terço do comércio mundial e metade da energia do mundo percorrendo-os anualmente (Tarling & Xen, 2017).

Figura 2 - Mapa dos Estreitos Estratégicos do Sudeste da Ásia



Fonte: modificado de Mohamad F. Keling, *The development of ASEAN from Historical Approach*, *Asian Social Science*, Julho 2011

Por essa razão, a atenção dedicada à segurança marítima da região, incluindo o transporte marítimo comercial pelos estreitos do Sudeste Asiático já são tópicos importantes nos assuntos da Ásia-Pacífico e tanto os Estados regionais quanto as grandes potências europeias e os EUA buscam políticas que afirmam serem elaboradas para atingir esses objetivos (Guan, 2007). O fluxo seguro e ininterrupto de navegação nas águas asiáticas tornou-se, portanto, uma condição essencial nos últimos anos para o bem-estar econômico da região e do mundo (Tarling & Xen, 2017). Ainda que se observe a variedade de formas em que o Crime transnacional se manifesta, analisa-se aqui aqueles cujas características ameaçam a

Segurança Marítima regional e a livre circulação do comércio, com destaque para a pirataria.

2.3 Pirataria no Sudeste Asiático

A maior ameaça à segurança do comércio internacional nos canais da região do Sudeste Asiático é a pirataria. Embora as águas asiáticas sempre tenham sido um reduto de piratas, o súbito crescimento de incidentes após 1998 trouxe grande preocupação aos tomadores de decisão da Segurança Marítima local. A pirataria é considerada um problema especialmente sério no Estreito de Malaca, que, com 550 milhas náuticas, é o maior estreito do mundo e uma via navegável congestionada, tendo de 500 a 600 embarcações navegando diariamente por ele (Mak, 2013).

O rótulo “pirata” é inevitavelmente vinculado a contextos histórico-culturais específicos e momentos na história global, especialmente no sudeste da Ásia, onde o problema e a luta pela sua erradicação existem desde antes dos tempos mercantis coloniais. Contudo, gerenciar problemas de segurança relacionados à pirataria nas águas do Sudeste Asiático se apresenta como um desafio ainda atual, uma vez que os fatores de atração para a pirataria permanecem, indiscutivelmente, tão pertinentes hoje quanto eram durante os tempos coloniais e pré-coloniais. (Chen & Tarling, 2017). Além disso, a pirataria é hoje amplamente definida pela estrutura interdependente e interconectada das atividades conduzidas em todo o mundo e não mais se associa, exclusivamente, a certos grupos étnicos.

Na verdade, a “pirataria” tem sido associada a uma variedade de atividades econômicas e políticas e tem conotações diferentes no espaço e no tempo variando histórica e culturalmente e sendo altamente discordada por indivíduos, grupos e nações (Liss, 2011). A pirataria marítima contemporânea, cujo escopo inclui o roubo no mar e o sequestro de navios, muitas vezes recebe atenção porque as atividades dos piratas modernos parecem fora do comum e estão principalmente associadas a uma era há muito distante. Contudo, o *International Maritime Bureau (IMB)* da Câmara de Comércio Internacional, uma organização internacional não-governamental que representa os interesses do transporte marítimo, afirmou que a pirataria está se tornando um perigo crescente para o transporte marítimo na região, e alertou para a necessidade dos Estados do Sudeste Asiático desenharem ações para conter o problema.

No artigo 101 da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (UNCLOS, 10 December 1982, 60-1) a “Pirataria” é definida como:

- Quaisquer atos ilegais de violência ou detenção, ou qualquer ato de depredação, cometidos para fins privados pela tripulação ou passageiros de um navio ou aeronave particular, e dirigido:
 - em alto mar, contra outro navio ou aeronave, ou contra pessoas ou bens a bordo de tal navio ou aeronave;
 - contra um navio, aeronave, pessoas ou bens em um local fora da jurisdição de qualquer Estado;
 - Qualquer ato de participação voluntária na operação de um navio ou de uma aeronave;
 - qualquer ato de incitar ou de facilitar intencionalmente um ato descrito anteriormente;¹¹

Dessa forma, observa-se na Convenção, um marco da aceitação universal do conceito surgido dentro do sistema de Estados europeu dos séculos XV ao XVIII. Ainda assim, a definição de "pirataria" permanece altamente contestada, sem que uma definição padronizada seja acordada por instituições, acadêmicos e governos em todo o mundo. Dentre os motivos controversos por trás da uniformização de definição de pirataria se encontra a questão de se o motivo por trás do ataque pirata deveria ser um fator dominante ou não. Igualmente contestado é a questão de considerar somente ataques em alto mar ou se são objeto de consideração também os ataques em águas territoriais e Zonas Econômicas Exclusivas (ZEEs).

Desse modo, considera-se para este estudo, a definição mais abrangente de pirataria do IMB, que inclui em sua análise “qualquer ato de embarcar em qualquer embarcação com a intenção de cometer furto ou qualquer outro crime e com a intenção ou capacidade de usar a força na promoção desse ato” (IMB,1992). Para isso, os relatórios do IMB se mostram como referências importantes para análise desse cenário, dado que incluem informações sobre tentativas de ataque, ataques a embarcações ancoradas ou atracadas, simples assaltos de atropelamento e fuga em águas territoriais, bem como sequestros de embarcações e, de forma um tanto controversa pela incongruência mundial de sua abrangência pelo conceito de pirataria, certos atos de terrorismo marítimo.

¹¹ United Nations Convention on the Law of the Sea, 10 December 1982, 60-1.

De acordo com os dados do IMB, o número de ataques piratas reais e tentativas de ataques reportados no Sudeste Asiático cresceram de 99 casos em 1998, para 167 em 1999 e para 267 em 2000, período o qual a pirataria marítima ganhou maior espaço nas discussões nacionais e regionais de segurança¹². A maior parte dos ataques aconteceram nas águas territoriais dos Estados, e, portanto, não seriam considerados ataques piratas pela UNCLOS. Assim, mesmo que não seja uma definição vinculativa do direito internacional, certamente, para uma resposta política, a definição oferecida pelo IMB caracteriza melhor a ameaça marítima no sudeste da Ásia (Weatherbee, 2008).

A pirataria se encontra presente nas preocupações listadas pela ASEAN desde 1997, com a Declaração da ASEAN sobre o Crime Transnacional. Por isso, foi incluída na agenda do ARF a partir "Declaração sobre Cooperação contra a Pirataria e Outras Ameaças à Segurança" (Weatherbee, 2008). Além disso, a escala e o nível de cooperação entre os governos regionais e suas forças marítimas no combate à pirataria são questões de genuína importância, uma vez que o período entre 1998 e 2006, compreende números expressivos de ataques reportados na Ásia, com destaque para a Indonésia, Filipinas, o Estreito de Malaca e Bangladesh. (Liss, 2011).

Tabela 2 - N° de incidentes piratas no Sudeste Asiático 1998-2020

Ano	Indonésia	Malacca Straits	Malaysia	Singapore Straits	South China Sea	Total
1998	59	1	10	1	5	76
1999	115	2	18	14	3	152
2000	119	75	21	5	9	229
2001	91	17	19	7	4	138
2002	103	16	14	5	-	138
2003	121	28	5	2	2	158
2004	93	37	9	8	8	155
2005	79	12	3	7	6	47
2006	50	11	10	5	1	77
2007	43	7	9	3	3	65

¹² International Maritime Bureau Piracy Report 1998-2000.

2008	28	2	10	6	-	43
2009	15	2	16	9	13	55
2010	40	2	18	3	31	94
2011	46	1	16	11	13	87
2012	81	2	12	6	2	103
2013	106	1	9	9	4	129
2014	100	1	24	8	1	134
2015	108	5	13	9	-	135
2016	49	-	7	2	-	58
2017	43	-	7	4	3	57
2018	36	-	11	3	-	50
2019	25	-	11	12	-	48
2020	26	-	4	23	-	53

Fonte: ICC International Maritime Bureau, Piracy & Armed Robbery Against Ships, Annual Report (1998-2020)

Assim, cientes do crescimento no número incidentes de pirataria no início do século XXI, os países regionais intensificaram a cooperação para lidar com a pirataria na área do Estreito de Malaca, entendendo os perigos econômicos, ambientais e políticos potencialmente graves que esta ameaça representava. Ou seja, através da compreensão pelo público-alvo relevante, nesse caso a ASEAN, foi possível "levar a política além das regras estabelecidas do jogo e enquadrar a questão (da pirataria) como uma questão relevante para a Segurança regional, e adotar políticas nacionais, bilaterais e regionais para contê-la". A atenção logo se voltou para o problema contínuo da pirataria no Sudeste Asiático e o fenômeno começou a receber considerável atenção internacionalmente, em parte, pela especulação da possível conexão entre pirataria e terrorismo (Raymond em Guan, 2007).

Com o aumento da percepção de insegurança na região e a conseqüente internacionalização da questão, os três Estados do Sudeste Asiático com maiores incidentes de pirataria, Cingapura, Malásia e Indonésia, se propuseram a aumentar sua cooperação a fim de assegurar a segurança marítima em parte da região (Raymond, 2007). Assim, um acordo trilateral foi firmado em 2004 para conduzir patrulhas coordenadas (chamadas MALSINDO) no Estreito de Malaca. Logo depois,

em 2006, operações de patrulhas aéreas coordenadas combinadas entre os três Estados sobre o Estreito de Malaca, denominadas *Eyes in the Sky* (EiS), foram introduzidas. Em abril de 2006, as iniciativas MALSINDO e EiS foram reunidas sob o escopo da Rede de Patrulha do Estreito de Malaca (Liss, 2011). No entanto, essas patrulhas aéreas e marítimas coordenadas não conseguiram erradicar a pirataria no estreito, uma vez que questões como preocupações com a perda da soberania e a falta de recursos, diferentes prioridades nacionais, e a corrupção das forças de aplicação da lei dificultaram esses esforços.

Isto posto, os países de fora do Sudeste Asiático também demonstraram interesse em garantir rotas marítimas do Sudeste Asiático, com ênfase particular no Estreito de Malaca, devido à sua grande importância para o comércio mundial e as economias nacionais, e ofereceram assistência para complementar os esforços de segurança locais. Entre esses países, Japão, China e Estados Unidos desempenharam papéis importantes.

O Japão, ofereceu assistência financeira e técnica para o estabelecimento da guarda costeira da Indonésia, conduziu atividades de patrulha conjuntas com Malásia e Índia, bem como patrocinou conferências e iniciou reuniões de especialistas em segurança marítima, oferecendo uma série de sugestões que se tornaram amplamente conhecidas como a Iniciativa Obuchi. No entanto, muitas das sugestões japonesas foram recebidas com ceticismo por governantes do sudeste asiático, dado as “memórias persistentes do comportamento japonês durante a guerra, o que tornou esta proposta difícil para os governos do sudeste asiático e seu público aceitarem” (Liss, 2011, p. 299). Além disso, a China também organizou esforços para conter a atividade da pirataria marítima no Sudeste da Ásia. Para salvaguardar os seus interesses na área do Estreito de Malaca, o país buscou melhorar a capacidade das suas forças navais e reforçar a sua presença naval no Oceano Índico e na Baía de Bengala ao longo de 2005 e 2006. No entanto, embora a China tenha oferecido assistência à Malásia e à Indonésia com capacitação e treinamento, estes países rejeitaram propostas para conduzir patrulhas conjuntas no Estreito de Malaca (Liss, 2011, p. 300).

Da mesma forma, apesar da redução das forças militares dos EUA no Sudeste Asiático após o fim da Guerra Fria, o interesse em proteger as rotas marítimas da região, e particularmente o Estreito de Malaca, cresceu após os ataques de 11 de setembro. Na região, os EUA lideraram a Iniciativa Regional de

Segurança Marítima (RMSI), com o objetivo melhorar o compartilhamento de informações e facilitar as atividades de aplicação da lei. Além disso, também realizou uma série de iniciativas no conjunto EUA-ASEAN sobre a aprimoração da cooperação marítima antipirataria e antiterrorismo. Dessa maneira, os Estados Unidos empreenderam em cooperação com os Estados asiáticos, sobretudo a Índia, tentativas proativas de controlar a pirataria e o terrorismo no Estreito de Malaca. Contudo, a possibilidade da realização de patrulhas conduzidas pelos EUA criou suspeitas em partes do Sudeste Asiático em relação aos verdadeiros objetivos da presença naval indiana e americana no Estreito de Malaca. Na prática, esse esforço foi visto pelos Estados locais como uma tentativa de internacionalizar o Estreito de Malaca, o que vai de encontro com a posição destes para a Segurança Regional. Com efeito, o envolvimento dos Estados Unidos no Sudeste Asiático gerou críticas, em especial da China, que questionava as intenções dos americanos em relação ao seu envolvimento na região, demonstrando a rivalidade existente entre os dois países (Liss, 2011, p. 301).

Esses exemplos demonstram que o envolvimento de Estados de fora do Sudeste Asiático para contribuir ativamente para proteger o Estreito de Malaca se mostrou problemático. Isso acontece, pelo medo histórico e latente dos governos regionais de que eles poderiam perder o controle sobre suas águas reivindicadas, o que prejudicou o avanço da cooperação antipirataria na região. Além disso, no Sudeste Asiático, muitas iniciativas antipirataria se concentraram no Estreito de Malaca, embora os ataques não tenham representado a totalidade dos ataques relatados nesta região, como visto na tabela 1.

Mais significativo, porém, é que a maioria das iniciativas de combate à pirataria se concentraram nos sintomas - os próprios ataques - e não nas causas subjacentes da pirataria, que incluem a sobrepesca e fatores socioeconômicos, como a pobreza na região. Além disso, ainda que as iniciativas nacionais e multilaterais de combate à pirataria tenham alcançado relativo sucesso em diminuir o número de ataques piratas na região, o número total de crimes marítimos no Estreito de Malaca aumentou desde 2005. Isso porque, a equiparação da pirataria à matéria de segurança regional não levou em consideração, muitas vezes, que essa é apenas um crime marítimo entre muitas outras atividades ilegais cometidas por membros de comunidades costeiras empobrecidas no Sudeste Asiático (Mak, 2017).

De acordo com os dados do IMB, as águas da Indonésia são a zona mais afetada pela pirataria, embora os ataques no Estreito de Malaca - uma zona estrategicamente importante - causem preocupação internacional. Dentre as principais questões que ainda possibilitam a proliferação da pirataria na região estão a cooperação limitada existente entre o Sudeste Asiático até 2015, a complexa geografia local, o intenso tráfego marítimo, a economia e pobreza, o fácil acesso a armas e tecnologias e a corrupção (Stach, 2017).

Os incidentes de pirataria no Sudeste Asiático parecem seguir um certo padrão de crescimento e decréscimo constante. Os altos índices registrados de 1998 a 2004, foram logo respondidos com uma diminuição significativa entre 2004 e 2009. Ainda que a pirataria tenha continuado como uma ameaça latente à segurança regional marítima, em especial nas águas territoriais da Indonésia, a relativa estabilidade alcançada no período gerou expectativas regionais de que as medidas nacionais de combate haviam surtido efeito. Por outro lado, Hastings (2020, p. 6) sugere que a queda no número de incidentes está diretamente ligada ao aumento da pirataria na costa da Somália a partir de 2005.

De todo modo, comparativamente, embora os Estados Asiáticos possam enfrentar questões semelhantes relacionadas às questões jurídicas e legais àquelas existentes na África Oriental, as medidas adotadas em resposta à pirataria são exclusivas para cada região. A título de exemplo, as resoluções do Conselho de Segurança da ONU que autorizaram a entrada nas águas territoriais da Somália para perseguição de grupos piratas são uma situação única para o status da Somália como um Estado falido e sua própria incapacidade de patrulhar suas águas (Davenport, 2012, p. 581). Medidas semelhantes, adotadas por quaisquer países ou organizações estrangeiras não seriam aceitáveis para os Estados do Sudeste Asiático, tampouco seriam necessárias uma vez que grande parte dos ataques nessa região são essencialmente incidentes oportunistas com ramificações não tão graves quanto no Chifre da África (Davenport, 2012).

Em vista disso, observa-se também que muitas medidas de combate à pirataria foram projetadas entre 2004 e 2009, com vista a reduzir disponibilidade de espaço e tempo político e o acesso à infraestrutura econômica relevante. Segundo Hastings (2020, p. 14) os piratas devem superar com duas restrições para realizar ataques sofisticados. Primeiro, os piratas precisam de espaço político e tempo para levar a cabo a operação até sua conclusão lucrativa. Em segundo lugar, eles

precisam de infraestrutura econômica para permitir que a operação seja concluída de forma lucrativa. Nesse sentido, os governos da *International Maritime Organization* (IMO) e do Sudeste Asiático responderam ao aumento nas apreensões de navios / cargas alterando as restrições enfrentadas pelos piratas.

A partir de 2004, a IMO exigiu que todos os navios acima de um certo tamanho fossem registrados (com nomes em relevo em seus cascos), e a indústria de navegação mudou para implementar rastreadores de sistema de identificação automática (AIS) para todos os navios que se movessem em águas internacionais (Hastings, 2020 p. 15).

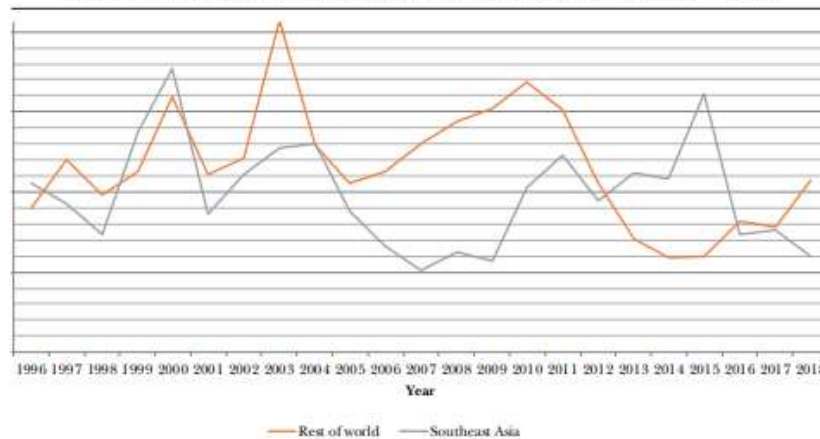
Em 2005, a *Lloyd's of London*¹³ declarou o Estreito de Malaca como uma zona de guerra (que seria retirada em 2006) para fins de prêmios de seguro devido à pirataria marítima, o que gerou protestos vigorosos dos estados litorâneos do Sudeste Asiático argumentando que a pirataria estava diminuindo no estreito desde 2000. Ainda assim, no mesmo período, Malásia, Indonésia e Cingapura responderam com a intensificação da condução de patrulhas conjuntas, estabelecendo melhor os mecanismos de coordenação e melhorando os tempos de resposta das instituições de combate marítimo. Em suma, a partir de 2005, esses três estados responderam veementemente a ataques piratas com velocidade considerável e recursos avassaladores. Consequentemente a redução observada no período pode ser atestada a esse contexto.

Por outro lado, registra-se também que a resposta inicial dos piratas às restrições de tempo e acesso à infraestrutura econômica impostas pelos governos locais foi atacar navios menores, na medida em que estes eram menos propensos a serem registrados internacionalmente e eram teoricamente mais fáceis de entrar nos portos sem muitas suspeitas. No entanto, conforme o número de incidentes foi crescendo a incidência de ataques a navios maiores também aumentou. Dessa forma, o Sudeste Asiático continuou a ter um lugar proeminente na pirataria marítima global, como visto na Figura 3.

Figura 3 - Número total de ataques bem-sucedidos no Sudeste Asiático vs resto do mundo (1996-2018)

¹³ Um mercado de seguros que atua como intermediário entre clientes, corretores, subscritores e seguradoras.

Figure 1
Total successful attacks in Southeast Asia v. rest of world (1996–2018)



Source: Author's calculations derived from IMO data, 2019.

Fonte: Hastings (2020)

O sudeste da Ásia tem visto de fato mais ataques bem-sucedidos do que a África Oriental e o Mar da Arábia em todos os anos desde 2010, e viu mais ataques do que o resto do mundo combinado entre 2011 e 2015 (Hastings, 2020 p. 7). Com esse novo crescimento, a região atingiu sua maior frequência de ataques desde 2002 em 2014 e 2015 (consulte tabela 1). Mesmo depois de uma nova queda na pirataria no Sudeste Asiático entre 2016 e 2018, observa-se que há quase tanta pirataria na região quanto no resto do mundo combinado.

Hastings (2020) argumenta que o retorno da pirataria ao Sudeste Asiático é ocasionado pelas adaptações e inovações dos piratas em resposta às restrições que lhes foram impostas pelas medidas antipirataria adotadas na região. Sendo assim, a erradicação completa da pirataria marítima no Sudeste Asiático parecia improvável até meados de 2015. Isto porque, além das adaptações e inovações piratas, as condições no Sudeste Asiático são diferentes das regiões que houve decréscimo no número de ataques no mesmo período, como o Oceano Índico e a África Oriental (IMB, 2011). Primeiramente, isso se deu pelo fato de além da geografia asiática ser mais favorável aos piratas, graças a ela e ao número limitado de navios operacionais pertencentes a agências de segurança ou forças marítimas, o patrulhamento e o controle eficazes das águas do sudeste asiático se mostraram problemáticos (Stach, 2017). Em segundo lugar, a maior parte dos ataques é feita por oportunidades, ou seja, como forma de aumentar a renda da população local (Mak, 2013). Logo, o combate efetivo da pirataria marítima no Sudeste Asiático necessitaria de um

aumento dos esforços de governos regionais e atores não estatais contra tais práticas.

Ademais, para que soluções eficazes contra tal ameaça possa ser alcançadas, é necessária uma visão de segurança não tradicional mais crítica que possibilite o afastamento das comunidades costeiras empobrecidas de sua dependência do crime marítimo - incluindo pirataria e sequestros marítimos - para seu sustento (Mak, 2013). Assim, o problema da pobreza e da desigualdade social precisa de uma combinação de tempo, vontade política, prosperidade econômica e cooperação regional. Tais fatores, só seriam abordados, com a entrada em vigor da *ASEAN Charter*, instituída em 15 de dezembro de 2008, que introduziu na ASEAN um novo quadro jurídico e estabeleceu uma série de novos órgãos para impulsionar o seu processo de construção da comunidade regional do Sudeste Asiático, entre eles, a *ASEAN Political-Security Community*, a serem alcançados até 2015, ano em que também seria concebida a *Kuala Lumpur Declaration in Combating Transnational Crime*.

À vista disso, as medidas antipirataria adotadas pelos Estados asiáticos isoladamente demonstraram sucesso momentâneo, entretanto, uma vez que as organizações criminosas se adaptaram a tais medidas, seu insucesso ficou evidente. Também, a participação de Estados estrangeiros na segurança marítima regional durante muito tempo se mostrou problemática, encontrando resistência veemente das forças regionais. Como exemplo, a Indonésia e a Malásia se opuseram publicamente ao projeto RMSI, liderado pelos EUA, enfatizando sua soberania sobre o Estreito de Malaca. De fato, tais ações trouxeram à luz explicitamente, os diferentes interesses dos estados litorâneos e aumentou as tensões já existentes entre esses países (Liss, 2010).

Todos os remédios antipirataria mencionados somente poderão alcançar êxito após a observância das condições que são muito mais difíceis de alcançar. A redução da pobreza, do desemprego, da desigualdade social e da corrupção, bem como o fim de alguns conflitos no Sudeste Asiático, certamente ajudaria a combater a pirataria marítima nesta região de forma eficaz (Stach, 2017). Mesmo que essas circunstâncias sejam cumpridas, a erradicação completa da pirataria marítima ainda pode não ser possível. O Sudeste Asiático oferece muitas oportunidades para piratas e provavelmente sempre haverá pessoas que gostariam de aproveitar esta oportunidade. Portanto, a pirataria é consequência de muitos motivos e a resolução

dos problemas que levam as pessoas a se tornarem piratas é complexa. De certo, um dos passos que leva à solução é o aperfeiçoamento da cooperação entre as agências marítima e de segurança de forma a alcançar uma colaboração mais estreita entre os Estados.

3. A COMUNIDADE DE SEGURANÇA DA ASEAN E A PIRATARIA MARÍTIMA NO SUDESTE ASIÁTICO

A nível regional, a ASEAN tem desempenhado um papel de liderança nos esforços de combate à pirataria desde 1996, após a identificação da pirataria como um grande problema de segurança regional (Liss, 2011) Assim, ao longo dos últimos anos, a Associação tem desenvolvido uma série de mecanismos e iniciativas com vista a abordar tal fenómeno na região, por exemplo as reuniões ministeriais e declarações emitidas por estas.

A reunião inaugural dos Ministros do Interior da ASEAN sobre o Crime Transnacional em 20 de dezembro de 1997 em Manila, Filipinas, adotou a Declaração da ASEAN sobre o Crime Transnacional. Com isso, esse instrumento estabeleceu a Reunião Ministerial da ASEAN sobre Crime Transnacional (AMMTC) e solicitou um Grupo de Peritos para formular o Plano de Ação da ASEAN para Combater o Crime Transnacional que foi adotado em 23 de junho de 1999, em Yangon, Mianmar (ASEAN, 1999).

O Plano de Ação da ASEAN de 1999 para Combater o Crime Transnacional tinha como objetivos gerais e específicos, fortalecer o compromisso regional e a capacidade da Associação de combater crimes transnacionais. Assim, estabelecia objetivos específicos que incluíam:

O desenvolvimento de uma estratégia regional voltada para a prevenção, controle e neutralização dos crimes transnacionais; o fomento da cooperação regional a nível de investigação, procuradoria e judicial; a melhoria da coordenação entre os órgãos da ASEAN que lidam com crimes transnacionais; o fortalecimento das capacidades e capacidades regionais para lidar com crimes transnacionais; e o desenvolvimento de tratados sub-regionais e regionais sobre cooperação em justiça criminal, incluindo assistência jurídica mútua e extradição. (ASEAN, 1999).

Isto posto, o Plano da ASEAN de 1999 também contava como uma ferramenta institucional o estabelecimento do *Senior Official's Meeting on Transnational Crime (SOMTC)*. Esperava-se que em conjunto com a AMMTC, tais instrumentos pudessem possibilitar o desenvolvimento de fortes laços e engajar positivamente os atores regionais no combate aos crimes transnacionais na região. A ASEAN expandiu o AMMTC para incluir China, Japão e Coreia do Sul em 2004 com a concepção do AMMTC+. Além disso, na Cúpula ASEAN + China de 2002, a China e a ASEAN declararam conjuntamente cooperação no campo das questões de segurança não tradicionais, dando prioridade ao crime transnacional (Weatherbee, 2008). Entretanto, como visto nos casos apresentados na tabela 1, ao menos no

caso da pirataria, o objetivo de diminuir o número de incidentes não foi atingido a longo prazo. Em resumo, observou-se que a efetividade de tais planos e iniciativas não foi alcançada com sucesso, sobretudo pela cooperação limitada entre os países regionais e pela não abordagem dos fatores intrínsecos à pirataria, em especial a pobreza, desigualdade e a corrupção.

Seria a partir da 13ª Cúpula da ASEAN em Cingapura (2008), na qual os Chefes de Estado / Governos da ASEAN assinaram a *ASEAN Charter*, que o compromisso dos Estados Membros da ASEAN em intensificar a construção de uma Comunidade Regional foi assumido. Assim, por meio de cooperação e integração regional aprimorada foi possível enfim a adoção de medidas verdadeiramente coletivas para assegurar a segurança regional. Em consonância com isso, eles encarregaram seus ministros e funcionários de redigir o Plano da *Asean Political-Security Community* (APSC), que seria adotado na 14ª Cúpula da ASEAN (2009).

Segundo o ASEAN Blueprint, formalizado em 2009, A APSC tem como objetivo trazer a cooperação política e de segurança da ASEAN a um patamar superior, dado que ela “*assegurar* que os povos e Estados Membros da ASEAN vivam em paz uns com os outros e com o mundo em geral em um ambiente justo, democrático e harmonioso” (ASEAN Blueprint, 2009, p. 1). Nesse sentido, entende-se que a promoção dos princípios fundamentais da ASEAN, valores e normas compartilhadas, bem como os princípios do direito internacional que regem a conduta pacífica entre os Estados é fundamental para a cooperação política e de segurança na região, reforçando assim a paz e a estabilidade regionais. Outrossim, a iniciativa também visava fortalecer a unidade e coesão da ASEAN para a construção de uma comunidade mais democrática, transparente, justa, baseada em regras e inclusiva que compartilhe os valores de tolerância e moderação (ASEAN Blueprint, 2009).

Através do APSC Blueprint de 2009, a ASEAN estabeleceu os parâmetros mínimos para consolidação da Comunidade de Segurança-Política regional, que, no âmbito da segurança não-tradicional, as colocava em especial ênfase como características elementais da Comunidade. Além disso, o APSC subscreve uma abordagem abrangente para a segurança, que reconhece as relações entrelaçadas das dimensões política, econômica, sócio-cultural e ambiental do desenvolvimento da região. Nesse sentido, a ASEAN reforçou o objetivo de fortalecer a cooperação na abordagem de questões de segurança não tradicionais, particularmente no combate a crimes transnacionais e outros desafios transfronteiriços. Nesse tema

ainda, destaca-se o plano de ação de promover uma cooperação mais estreita no combate à pirataria marítima, assalto à mão armada contra navios, sequestro e contrabando, de acordo com as leis internacionais (ASPC Blueprint, 2009).

Tendo em vista que a construção da comunidade é um processo contínuo, os programas e atividades relevantes contidos no Blueprint APSC (2009-2015) continuaram a ser implementados observando seu significado duradouro. Para tal fim, utilizando de uma abordagem ousada e voltada para o futuro, a ASEAN remodelou o Blueprint da APSC em 2016, com a atuação já fundamentada das comunidades, e ampliou seu escopo para que o APSC Blueprint 2025 conseguisse pavimentar um caminho relevante, contemporâneo e receptivo aos desafios atuais. Assim, a ASEAN adotou uma abordagem abrangente da segurança que aumenta sua capacidade de lidar com os desafios existentes e emergentes, de resolver diferenças e disputas por meios pacíficos, de garantir que a região permaneça livre de armas nucleares e outras armas de destruição em massa, e por fim de aumentar a segurança e a cooperação marítima.

O Projeto do estabelecimento da APSC (ASEAN, 2015) compreende algumas características-chave que estão inter-relacionadas e se reforçam mutuamente, que devem ser buscadas de uma forma equilibrada e holística pelos países regionais:

- I. Uma comunidade baseada em regras, orientada para as pessoas e centrada nas pessoas, limitada por princípios fundamentais, valores e normas compartilhados;
- II. Uma comunidade resiliente em uma região pacífica, segura e estável, com maior capacidade para responder com eficácia e em tempo hábil aos desafios para o bem comum da ASEAN, de acordo com o princípio da segurança abrangente;
- III. Uma comunidade voltada para o exterior que aprofunda a cooperação com nossas partes externas, defende e fortalece a centralidade da ASEAN na arquitetura regional em evolução e desempenha um papel responsável e construtivo globalmente com base em uma plataforma comum da ASEAN em questões internacionais; e
- IV. Uma comunidade com capacidade institucional reforçada através de processos de trabalho e coordenação melhorados da ASEAN, maior eficácia e eficiência no trabalho dos Órgãos e Órgãos da ASEAN, incluindo um Secretariado da ASEAN reforçado, bem como com maior

presença institucional da ASEAN a nível nacional, regional e internacional;

Nesse sentido, o Blueprint de 2025 da APSC (2015) estabelece uma série de objetivos, intenções e iniciativas relacionadas a essas características-chave. No que concerne à pirataria marítima no Sudeste Asiático, vale discorrer sobre o segundo ponto: o alcance de uma região pacífica, segura e estável. O Projeto da ASPC indica o objetivo de “expandir a capacidade da ASEAN para resolver problemas de segurança não tradicionais de maneira eficaz e em tempo hábil” (ASEAN Blueprint, 2009). Para isso entende que fortalecer a cooperação na abordagem e no combate dos crimes Transnacionais é prioridade regional e para tanto é preciso:

Implementar efetivamente o Programa de Trabalho do Plano de Ação da ASEAN para o Combate aos Crimes Transnacionais, abrangendo terrorismo, tráfico ilícito de drogas, tráfico de pessoas, contrabando de armas, pirataria marítima, lavagem de dinheiro, crimes econômicos internacionais e crimes cibernéticos (ASEAN-APSC Blueprint 2025, 2016, p. 29).

Para mais, a ASPC almeja aumentar a segurança marítima e promover a cooperação marítima na região da ASEAN por meio do fortalecimento dos mecanismos liderados pela organização e pela adoção de convenções e princípios marítimos internacionalmente aceitos. Ademais, o Blueprint da ASPC determina, segundo o ponto B.6.1, a manutenção do mar do Sul da China como um mar de paz, prosperidade e cooperação (ASEAN-APSC Blueprint 2025, 2016). Nesse tema, um dos pontos prioritários é combater os crimes transnacionais, incluindo, mas não se limitando ao tráfico de drogas ilícitas, pirataria e assalto à mão armada no mar e tráfico ilegal de armas.

Também, faz parte da finalidade da APSC promover a cooperação marítima para abordar de forma abrangente as questões marítimas, de acordo com o ponto B.6.2 da Blueprint. Dessa maneira, no âmbito da pirataria marítima no sudeste asiático, a ASEAN compreende que é necessário:

Reforçar a cooperação no domínio da segurança marítima, especialmente a aplicação da lei marítima, incluindo através da partilha de informações, para identificar os desafios da segurança marítima e o seu impacto potencial na paz e segurança regional; e, promover a articulação entre os mecanismos nacionais, regionais e internacionais de cooperação marítima, em particular no combate à pirataria e assaltos à mão armada contra navios; (ASEAN-APSC Blueprint 2025, 2016, p. 30)

Com isso, a Comunidade de Segurança pretende que a cooperação marítima da ASEAN trate eficazmente os crimes transnacionais através de atividades

concretas e práticas, com vista a aumentar a capacidade de combate às atividades ilegais no mar (ASEAN-APSC Blueprint 2025, 2016). Além disso, o Blueprint estabelece também, nos pontos XI e XII do tópico B 6.2. que discorrem sobre o âmbito da pirataria marítima, o objetivo de reforçar a cooperação com as partes externas relevantes no combate à pirataria em casos que afetam os cidadãos de Estados Membros da ASEAN em outras regiões; e de fortalecer e expandir as atividades de capacitação das agências de aplicação da lei marítima na região, inclusive por meio do envolvimento de partes externas, particularmente os Parceiros de Diálogo (Austrália, Canadá, China, União Europeia, Índia, Japão, República da Coreia, Nova Zelândia, Rússia e os Estados Unidos da América).

Destarte, os Estados da ASEAN, satisfeitos com a implementação da A implementação das disposições do Plano da Comunidade de Segurança Política da ASEAN (APSC) de 2015 reconheceram a necessidade contínua de lidar com os desafios e ameaças transnacionais e transfronteiriças existentes e emergentes e assinaram conjuntamente a *Kuala Lumpur Declaration in Combating Transnational Crime* em 2015. Em tal declaração, os Estados reafirmam seu compromisso para a cooperação e combinação dos esforços para prevenir e combater os crimes transnacionais e assumem algumas posições relevantes para a tratativa do tema da região. Dentre essas posições, destacam-se as seguintes:

- A convocação anual do AMMTC para consultas regulares devido ao rápido progresso e evolução das questões de crime transnacional;
- O trabalho para a elevação do MLAT a um tratado da ASEAN;
- A simplificação e melhoria dos processos de trabalho e da coordenação com outros órgãos da ASEAN no âmbito do pilar APSC, nomeadamente a *ASEAN Foreign Minister's Meeting (AMM)*; *ASEAN Ministerial Meeting on Drug Matters*; *ASEAN Law Ministers Meeting (AMMD)*; *ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights (AICHR)*; bem como os mecanismos liderados pela ASEAN como o *ASEAN Plus Three (APT)*, *East Asia Summit (EAS)*, *ASEAN Defence Minister's Meeting-Plus (ADMM Plus)* e o *ASEAN Regional Forum (ARF)*, e outros órgãos setoriais da ASEAN para garantir a implementação efetiva das decisões; e
- A formulação de um novo Plano de Ação da ASEAN para Combater o Crime Transnacional.

Com isso, a ASEAN começou a caminhar para a adoção de medidas eficazes para lidar com crimes transnacionais e desafios transfronteiriços no Sudeste Asiático, entre eles a pirataria marítima. Em 2017, o novo plano de ação premeditado pela Declaração de Kuala Lumpur foi adotado, por meio da Reunião Ministerial da ASEAN sobre Crime Transnacional, o *ASEAN Plan of Action in Combating Transnational Crime (2016-2025)* de forma a contribuir para a expansão do Projeto da Comunidade de Segurança Política e Segurança da ASEAN 2025. O objetivo do Plano de Ação é continuar a cooperação estreita entre os Estados Membros da ASEAN para prevenir e combater crimes transnacionais, bem como aumentar a capacidade da ASEAN para lidar com crimes transnacionais de maneira eficaz e oportuna (ASEAN Plan of Action, 2017).

Com o Plano, intenciona-se cooperar estreitamente para prevenir e combater crimes transnacionais sob a alçada da AMMTC e SOMTC, nomeadamente no domínio de, entre outras ameaças transnacionais, a pirataria marítima. Além disso, pretende-se reforçar a investigação regional, a prossecução e a cooperação judiciária, incluindo o apoio ao trabalho da Reunião de Ministros do Direito da ASEAN (ALAWMM) a elevação do Tratado de Assistência Jurídica Mútua em Matéria Penal (MLAT) a um Tratado da ASEAN, bem como a intensificação da cooperação na questão da extradição. O *ASEAN Plan of Action for Combating Transnational Crime* também almeja fortalecer a cooperação com os Parceiros de Diálogo da ASEAN e partes externas, como a INTERPOL, e colaborar e implementar o compartilhamento eficaz de informações com todas as partes interessadas relevantes, incluindo o setor privado, e a mídia e sociedade civil na abordagem de crimes transnacionais. Assim, grandes desafios institucionais, que anteriormente dificultaram o alcance de uma cooperação regional no combate a pirataria marítima, dentre outros crimes, seriam abordados com o Plano de Ação.

De outro modo, a ASEAN estabeleceu também áreas e ações prioritárias a serem adotadas a fim de alcançar os objetivos estabelecidos: estratégias e planos de Ação Nacionais de combate ao crime transnacional; implementar efetivamente os instrumentos legais internacionais relacionados com crimes transnacionais; utilizar banco de dados internacionais e regionais existente para facilitar e analisar informações críticas de inteligência; continuar os programas de intercâmbio entre os funcionários da ASEAN nas áreas política, jurídica, policial e acadêmica sobre como lidar com crimes transnacionais; e por fim, desenvolver programas de treinamento,

entre outras atividades de capacitação, para melhorar a resposta aos crimes transnacionais (ASEAN, 2016).

Por outro lado, não é somente através do ASEAN Plan of Action for Combating Transnational Crime e da ASEAN Political Security-Community que o tema da pirataria marítima é abordado pela organização. A ASEAN reconhece a natureza multifacetada das questões marítimas e, portanto, se compromete com uma abordagem holística, integrada e abrangente para abordá-las. Mais especificamente, a ASEAN reconhece a pirataria marítima como uma forma de crime transnacional com ligação a outras formas de crime transnacional, como terrorismo, tráfico ilícito de drogas, tráfico ilícito de vida selvagem e madeira, tráfico de pessoas e contrabando de pessoas (ASEAN, 2021).

Assim, a Reunião Ministerial de Defesa da ASEAN (ADMM) e o ADMM-Plus promovem medidas de fortalecimento da confiança marítima e a melhoria da operabilidade entre as marinhas dos Estados Membros da ASEAN e de seus parceiros externos. No âmbito do Fórum Regional da ASEAN (ARF), a Reunião Inter-Sessional sobre Segurança Marítima (ISM em MS), criada em 2008, é uma plataforma dedicada para discutir a segurança marítima, sendo orientada pelo Plano de Trabalho ARF sobre Segurança Marítima (2018-2020), que se concentra nas seguintes áreas prioritárias:

- Conscientização compartilhada e troca de informações e melhores práticas;
- Medidas de fortalecimento da confiança com base em estruturas jurídicas internacionais e regionais, acordos e cooperação, incluindo a UNCLOS de 1982; e a
- Capacitação e reforço da cooperação das agências de aplicação da lei marítima na região.

Dessa forma, a ASEAN, através do ARF, entende que essas questões podem ser tratadas por meio de atividades concretas e práticas, como a cooperação entre os Estados Membros e Parceiros Externos para a aplicação da lei marítima de acordo com as leis nacionais e internacionais (ASEAN, 2018). Assim, no âmbito da segurança marítima Agastia (2021, p. 25) aponta que o diálogo entre os membros do ARF resultou em 'acordo básico sobre uma estrutura normativa' que serve para orientar a cooperação futura, apesar de os exercícios de capacitação, que constituem a maior parte da cooperação prática de segurança, serem

frequentemente conduzidos fora dos auspícios do ARF. Ademais, até 2008, a ASEAN carecia de um fórum interno especializado em discutir questões de segurança marítima, o que fazia com que os problemas marítimos fossem freqüentemente discutidos em conjunto com outros órgãos setoriais, como a Reunião de Ministros da ASEAN sobre Crime Transnacional e a Reunião de Ministros do Meio Ambiente da ASEAN.

Por conseguinte, têm-se a criação do *ASEAN Maritime Forum (AMF)* em 2010, o único fórum intramural da ASEAN onde as questões de segurança marítima poderiam ser discutidas de forma abrangente com base nos princípios da ASEAN. Embora o AMF pretendesse ser um fórum interno para a construção da cooperação em segurança marítima, houve apoio para sua expansão, que aconteceria em 2012 com a reunião inaugural do *Expanded ASEAN Maritime Forum (EAMF)*. Tendo ocorrido dez reuniões do AMF e oito do EAMF até 2020, o fórum concentrou suas discussões sobre a relevância da UNCLOS, conectividade marítima e construção de capacidade de resposta, atualização de infraestrutura, treinamento de forças marítimas, proteção do meio ambiente marinho, promoção do ecoturismo e regime de pesca no Leste Asiático e a identificação das melhores práticas. Nessa perspectiva, a pirataria marítima e o combate à ela foram temas discutidos frequentemente nas reuniões do AMF e do EAMF, sendo com mais veemência abordados na 3ª, 5ª, 6ª 7ª, 9ª e 10ª reuniões do *ASEAN Maritime Forum* e na 1ª, 3ª, 5ª, 6ª e 7ª reuniões do *Expanded ASEAN Maritime Forum* (Agastia, 2021, p.38-39).

O que pode ser observado, através desses mecanismos de combate aos crimes transnacionais, em especial à pirataria, é o desejo da ASEAN de ser mais responsiva ao lidar com os novos tipos de desafios transnacionais, especialmente por suas implicações regionais. Nesse âmbito, a adoção da comunidade de segurança e os decorrentes planos de ação de combate aos crimes transnacionais, bem como as ações do ADMM, ADMM-Plus e da ARF são significativos na medida em que refletem o desenvolvimento e mudanças no ambiente estratégico regional. Para mais, esses processos revelam a decisão dos Estados membros da ASEAN de repensar e calibrar suas práticas de segurança, a fim de tornar a associação mais relevante em tempos de mudança (Caballero-Anthony, 2019).

Além disso, considerado um contexto mais amplo da governança de segurança, a consolidação da APSC se torna importante também, no âmbito das ameaças não-tradicionais, por 3 principais razões, como aponta Caballero-Anthony

(2019). A primeira é o fortalecimento da noção de “comunidade” presente em seu Blueprint como ponto fundamental, conduzindo a segurança regional para além do foco no Estado. A segunda, é a ênfase na ampliação da capacidade da ASEAN de responder com eficácia e em tempo hábil às ameaças transnacionais emergentes. E por fim, a renovação do desejo da ASEAN de se tornar uma comunidade baseada em regras a fim de manter a paz e a estabilidade regional.

As necessidades de segurança dos Estados e sociedades no Sudeste Asiático ampliaram e se tornaram mais complexas para os governos regionais e suas agências lidarem individualmente. Contra essas limitações, a amplificação da governança securitária por meio da APSC compartilha o mesmo objetivo de fornecer segurança às diferentes comunidades da região. Isso permite que se criem redes emergentes em todo o Sudeste da Ásia, para além das autoridades institucionalizadas de Estados soberanos que consigam abordar as diferentes ameaças securitárias contemporâneas (Caballero-Anthony, 2019). Por essa razão, ainda que a solidificação dessa abordagem enfrente grandes desafios relacionados à emergência das ameaças transnacionais, no caso aplicado da pirataria marítima, a gradual evolução das discussões do tema na organização alcançado resultados moderados.

3.1 Reflexos da Cooperação para a Pirataria Marítima

Como consequência da ampliação da cooperação da segurança marítima na ASEAN, particularmente no que tange às ameaças não-tradicionais, percebe-se o encorajamento para os Estados membros organizarem reuniões, workshops, exercícios operacionais e ferramentas de aprimoramento da capacidade nacional de resposta à pirataria marítima. Isto posto, sugere-se aqui que as consequências desse desenvolvimento podem ser vistas já no decréscimo do número de incidentes de pirataria marítima obtido de 2015 (135 incidentes) para 2016 (58 incidentes) como visto na tabela 1. Quando comparados com o Chifre da África ou o Golfo da Guiné, as instituições e iniciativas regionais antipirataria demonstram conseguir restringir a incidência e o comportamento das redes de pirataria (Hastings, 2020).

As instituições e iniciativas antipirataria do Sudeste Asiático tendem a ser fortemente orientadas para o processo, resultando em um formato que privilegia o diálogo e a definição da agenda sobre os atos práticos de cooperação. De certo, o diálogo é necessário para facilitar uma cooperação mais efetiva e permitir a

progressão da Segurança Regional, sobretudo em um ambiente onde os Estados membros tiveram, durante muito tempo, percepções divergentes das ameaças e abordagens preferenciais para a cooperação para a segurança marítima. Sendo assim, essas instituições têm cumprido o objetivo a que se destinam, visto que proporcionam um ponto de encontro onde as diferenças podem ser discutidas e um terreno comum e colaborativo para combate da pirataria pode ser alcançado (Agastia, 2021 p. 38).

Os reflexos do fomento dessa cooperação e coordenação podem ser observados na considerável redução de incidentes obtida a partir de 2015. A Indonésia, por exemplo, que em 2015 havia registrado o quarto maior número de casos desde 1998 (108), apresentou 49 casos já no ano seguinte. Parte desse resultado ocorreu em decorrência das ações positivas das autoridades indonésias em conjunto com organizações não-governamentais, entretanto, há de se destacar as ações de exercícios operacionais, treinamentos e ações conjuntas proporcionadas pela evolução da Comunidade de Segurança Política da ASEAN e demais iniciativas. Nessa perspectiva também, atrai atenção a queda substancial do número de incidentes no Estreito de Malaca devido ao aumento e agressividade das patrulhas das autoridades dos Estados litorâneos. De modo igual, nota-se a relativa estabilidade alcançada na região do Mar do Sul da China, não tendo, nos últimos 3 anos, registrado incidentes de pirataria marítima.

Por outro lado, o aumento repentino de ataques no Estreito de Cingapura, em especial em 2020, mostra-se como ponto de desafio para as autoridades regionais e para a cooperação no âmbito da APSC e órgãos relacionados. Nesse cenário, considera-se que o reaparecimento de ataques de piratas marítimos no sudeste da Ásia desperta preocupações em face dos fortes esforços regionais de combate à pirataria. Como Hastings (2020, p. 8) aponta, o relativo ressurgimento da pirataria sofisticada do sudeste asiático pode ser explicado pelas adaptações feitas por organizações marítimas criminosas (tanto sindicatos de pirataria quanto terroristas e grupos insurgentes com capacidade marítima) às medidas de combate à pirataria que causaram a queda nos ataques na região. Assim, a exemplo do ocorrido após o período de queda entre 2004-2009, as medidas de contra pirataria adotadas pelos países da região tem sido respondida com ajustes por parte dos grupos criminosos, por exemplo, mudanças na localização, segmentação e operações, como pode ser observado no crescimento de ataques no Estreito de Cingapura.

Ainda assim, embora a adaptação possa explicar a maior parte do reaparecimento recente da pirataria no Sudeste Asiático, Hastings (2020) aponta que mesmo a adaptação dos grupos criminosos às medidas de combate à pirataria tem seus limites. Ainda que os piratas tenham reduzido sua necessidade de espaço político, tempo e acesso à infraestrutura econômica, eles não podem reduzi-la a zero sem abandonar totalmente a forma como operam. É provável que a pirataria continue a representar um desafio para a região nos próximos anos, uma vez que alguns dos fatores estruturais originários da pirataria ainda estão sendo trabalhados. Entretanto, a combinação das medidas nacionais de abordagem da pirataria somada à crescente cooperação regional para tratar sobre o tema têm demonstrado resultados relevantes para a região. Isto é evidenciado na figura 3, que compara o número total de ataques bem-sucedidos no Sudeste da Ásia com o resto do mundo, no período de 1996 a 2018.

No entanto, como Yuzawa (2006) corretamente observou, reunir as percepções divergentes e muitas vezes opostas dos membros da ASEAN nos fóruns e instituições antipirataria (particularmente na diplomacia preventiva) exige muito trabalho. À vista disso, a natureza intergovernamental da organização também apresenta um outro desafio importante para o combate da pirataria marítima, isto é, o aumento da possibilidade de as discussões realizadas na instituição ficarem paralisadas, seja intencionalmente ou não. Os críticos dos processos institucionais adotados pela ASEAN há muito apontam a falta de coercitividade nas decisões da Associação em razão do princípio de Não-interferência e das preocupações acerca da soberania.

Nesse sentido, o fluxo relativamente fraco de ações práticas é apontado como evidência do fracasso ou da falta de valor dessas instituições. Por exemplo, uma crítica frequentemente repetida feita ao ARF e que por vezes é estendida ao AMF também, é que tais instrumentos são "*talk shops*" com meios limitados de entrega de resultados (ver, por exemplo, Garofano, 1999). Em comparação com outras regiões como o Chifre da África, o número de operações práticas de combate à pirataria conduzidas por potências externas isoladamente é quase nulo, isto porque, tais operações, até este momento, ainda são conduzidas pelos governos nacionais. Reversa-se à ASEAN o papel de coordenação e colaboração das atividades nacionais de agências de patrulha e de informações e dados a respeito da pirataria marítima no Sudeste Asiático.

Por outro lado, há de se evidenciar que a cooperação se mostra como determinante para o combate da pirataria na região devido ao fato de muitas das causas subjacentes a este crime serem de natureza transnacional e requererem a cooperação intergovernamental e entre governos e atores não-estatais, como ONGs e grupos privados (Liss, 2014). Previamente à consolidação da Comunidade de Segurança Política da ASEAN e das instituições que dela derivam, a região carecia de uma cooperação verdadeiramente conjunta em torno do mar. Da mesma forma, os mecanismos e estruturas específicos de condução de operações de combate à pirataria não se mostravam suficientes para oferecer soluções eficazes, vide o constante crescimento e queda dos incidentes de pirataria ao longo dos anos (tabela 1).

Mais a mais, a transição institucional impulsionada pela *ASEAN Charter* e consolidada na APSC demonstram um refinamento na promoção e institucionalização da cooperação de segurança marítima além do mini lateralismo que tradicionalmente caracterizou a cooperação de segurança da ASEAN (Agastia, 2021). De certa forma embora ainda seja majoritariamente orientado para o processo, a estrutura caracterizada pela APSC em comparação com os mecanismos anteriores, possui uma maior orientação para os resultados uma vez que, sob alçada de mecanismos como o AMMTC, SOMTC e ADMM-Plus, a configuração formal da comunidade permite que seus membros formulem rapidamente planos de cooperação em várias áreas (Agastia, 2021).

Ainda a pluralidade de mecanismos e organismos setoriais proporciona a tratativa da segurança marítima regional, sobretudo a pirataria marítima, de diferentes formas. Por um lado, os mecanismos como o ARF e a AMF fundamentam-se na cooperação entre ministros das relações exteriores facilitando a discussão e a apresentação de soluções políticas. Por outro, no ADMM e ADMM-Plus, os participantes primários são oficiais de defesa com recursos e meios militares para aproximarem-se pragmaticamente à cooperação e segurança.

São vários os organismos e mecanismos setoriais da ASEAN que abordam as dimensões tradicionais e não tradicionais da segurança marítima nas respectivas atribuições, nomeadamente, o ARF, o ADMM e o ADMM-Plus e o AMMTC e seus órgãos subsidiários apresentam o risco de tornar muito complexa a arquitetura de segurança da região. Nesse sentido, observa-se que o AMF ocupa uma posição

incômoda dentro da complexa rede de cooperação de segurança marítima da ASEAN, o que afeta seu desempenho.

Fato é que o ARF continua a ser o principal fórum para o diálogo na região sobre segurança marítima, além disso, o ADMM e o ADMM-Plus fornecem plataformas para a cooperação prática e a cooperação em segurança marítima ainda ocorre de forma bilateral ou mini lateral. Sendo assim, a presença da AMF e da EAMF parecem ter sido ofuscadas pela existência desses fóruns. Portanto, questiona-se o valor da AMF e da EAMF como locais para a cooperação em segurança marítima, em razão da existência de outros locais que oferecem benefícios semelhantes (Muhibat, 2017). Ainda, a multiplicidade de espaços de cooperação em segurança marítima no Sudeste Asiático faz com que a AMF se acrescente aos muitos eventos anuais que os membros da ASEAN são obrigados a participar, sobrecarregando a arquitetura de governança da segurança regional e trazendo desafios importantes para o alcance de medidas práticas de combate à pirataria marítima, por exemplo.

Dessa forma, compreender os insumos necessários para as operações de pirataria permite que os formuladores de estratégias, nacionais e regionais, pressionem as organizações criminosas de forma que elas se adaptem. E como visto, tal adaptação tem limites precisamente porque a pirataria sofisticada exige coisas que os próprios piratas não podem fornecer em última instância, e os formuladores de políticas podem pelo menos reprimir a pirataria em uma determinada área, mesmo em condições políticas e econômicas difíceis (Hastings, 2020, p. 24). Sendo assim, pode-se perceber que as medidas e iniciativas realizadas pela ASEAN têm logrado êxito no combate e prevenção da pirataria marítima no Sudeste da Ásia, trabalho o qual deve ser continuado e intensificado.

Em suma, verifica-se que o desenvolvimento da cooperação em Segurança Não-tradicional marítima no Sudeste Asiático, particularmente referente à pirataria marítima pode se relacionar com a queda registrada no número de incidentes a partir de 2015. Entretanto, do mesmo modo que a queda registrada entre 2004 e 2009 foi respondida pelas organizações piratas com um novo crescimento do número de casos entre 2010 e 2015, é necessário atentar-se à adaptação dos grupos piratas às medidas regionais adotadas.

Dessarte, a pirataria marítima também reflete dos incidentes e as várias respostas a ela refletem tanto desenvolvimentos políticos e sociais dentro dos

países, quanto a cooperação, tensão e atrito entre os Estados. As condições que permitem a proliferação do crime transnacional na região precisam ser abordadas pelos países com igual importância das operações de combate marítimo. Isso não descarta, entretanto, que o desenvolvimento da cooperação necessite também caminhar para a adoção de medidas práticas coletivas, o que representa um grande desafio regional dado o contexto histórico político do Sudeste Asiático. O sucesso das iniciativas antipirataria mencionados acima dependem do cumprimento das condições que são muito mais difíceis de alcançar: a redução da pobreza, do desemprego, da desigualdade social e da corrupção (Stach, 2017).

3.2 Iniciativas de Combate à Pirataria fora do âmbito da ASEAN

Por fim, vale salientar as ações de combate que ocorrem fora do âmbito da ASEAN. Isto porque, conforme Agastia (2021) aponta, apesar das tendências observadas de uma formalização mais profunda da cooperação de segurança marítima no nível multilateral, a maior parte da cooperação de segurança marítima prática no Sudeste Asiático ocorre fora do alcance das instituições relacionadas com a ASEAN. Ao mesmo tempo em que cooperam na segurança marítima intra-ASEAN, os Estados membros há muito tempo também cooperam com poderes extrarregionais em segurança marítima.

Durante grande parte de suas cinco décadas de existência, a ASEAN conseguiu estabelecer as fundações de uma comunidade de segurança no Sudeste da Ásia, uma vez que a ameaça da guerra entre os Estados vizinhos oscilou à beira da impossibilidade (Heydarian, 2017). Dessa forma, o corpo regional buscou, incansavelmente, criar uma arquitetura de segurança regional mais ampla, baseada em regras e inclusiva. Ainda assim, como explicitado, a multiplicidade de fóruns, mecanismos setoriais e a consequente obrigatoriedade de participação nestes, criou o que Heydarian (2017) chama de “*Middle institutional trap*”. Ou seja, os tipos de arranjos decisórios que permitiram à instituição atingir o atual estágio de maturidade institucional começaram a apresentar-se como insuficientes na busca pela resolução dos novos desafios do século XXI, isto pela dificuldade de se alcançar consenso, fator central no regionalismo sudeste-asiático.

Por essa razão inclusive, deu-se também a modificação da configuração institucional da Associação, instaurando o conceito das Comunidades da ASEAN por meio da *ASEAN Charter*. Entretanto, a consolidação da Comunidade de Segurança

Política e Estratégica não oculta a tendência regional de buscar o “minilateralismo” como saída para a segurança marítima. Embora os mecanismos institucionais da ASEAN se apresentem como espaços de cooperação no âmbito da segurança marítima, a inclinação dos países para acordos bilaterais e trilaterais de cooperação ainda persistem.

A partir de 2016, Jacarta assumiu a liderança no apelo a uma maior cooperação de segurança entre a Indonésia, Malásia e Filipinas, direcionando atenção para o problema da insegurança marítima, nomeadamente relacionada à pirataria na área. Tanto a Indonésia quanto a Malásia postularam pelo estabelecimento de patrulhas navais coordenadas nos Mares de Sulu-Celebes, baseadas na bem-sucedida *Malacca Strait Patrol* (MSP), conduzida pelas forças armadas da Indonésia, Malásia, Cingapura e Tailândia nessa região navegável estratégica desde 2004. Assim, os países lançaram conjuntamente a *Trilateral Maritime Patrols* (TMP), em junho de 2017.

Vale salientar que, a exemplo das ações desenvolvidas pela ASEAN, a razão primária pela queda dos ataques piratas na região no período (consulte tabela 1) não se deu pelo aumento da cooperação trilateral de segurança, mas pelas ações eficazes construídas pelos governos nacionais contra as organizações piratas locais. Dessa forma, observa-se novamente o fato de que as ações colaborativas não desenvolverem ações que se dedicam à busca por soluções aos fatores subjacentes à pirataria marítima. Assim, não se pode descartar a relevância da construção da *ASEAN Community* na abordagem regional de tais questões.

Outros exemplos de cooperação em segurança marítima extrarregional podem ser vistos na continuidade, por parte dos Estados Unidos, do fornecimento de capacitação, treinamento e financiamento por meio de sua Iniciativa de Segurança Marítima do Indo-Pacífico (Agastia, 2021). Além disso, por meio de exercícios da Cooperação do Sudeste Asiático contra o Terrorismo (SEACAT) também fornece treinamento e capacitação no combate à pirataria.

Da mesma forma, tanto o Japão quanto a China veem o Sudeste Asiático, particularmente os Estados litorâneos que de fato têm controle sobre as maiores rotas marítimas, como imperativo para a própria segurança nacional (Shambaugh, 2008, p. 13). O Japão fez contribuições significativas para os Estados do Sudeste Asiático na forma de assistência técnica, capacitação e financiamento, principalmente no âmbito da *Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy*

and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP) (Agastia, 2021), um programa bem estabelecido de engajamento estratégico com o Sudeste Asiático em sua "esfera natural de influência" (Llewelyn, 2017).

Mais recentemente, a China deu início a um programa de cooperação marítima com vários estados litorâneos do sudeste asiático com o objetivo de melhorar a ordem no mar. Há muito tempo, a China busca aumentar seu grau de influência política na região, dado que o sudeste da Ásia representa um importante mercado, uma fonte de matérias-primas e um destino de investimento estrangeiro direto (IED) (Llewelyn, 2017). Mais ainda, vista isoladamente, o fomento da cooperação NTS constrói uma parceria política em uma complexa arquitetura de segurança sub-regional. Por outro lado, Quando visto em conjunto com outras iniciativas da parceria China-ASEAN como o ASEAN-China Free Trade Area (ACFTA), o processo de cooperação NTS pode ser observado também, como parte do modelo mais avançado e abrangente de regionalismo na região.

Portanto, Tóquio e Pequim já estabeleceram fundações diplomáticas importantes para a construção da capacidade e da confiança na região do sudeste asiático. Um grande progresso já foi alcançado pelo Japão e pela China no desenvolvimento de relações diplomáticas de segurança importantes no Sudeste Asiático, centradas na segurança marítima, direcionados para o combate da pirataria marítima. O aumento da cooperação para a segurança não-tradicional liderada por Japão e da China faz parte de um processo que segundo Llewelyn (2017, p. 50) busca alcançar três objetivos importantes: atuar como uma ferramenta diplomática preventiva para reduzir as tensões regionais; ajudar a impulsionar a comunidade de segurança marítima do sudeste asiático; e lidar com essas ameaças marítimas não tradicionais que podem afetar negativamente a cadeia de comércio internacional.

Por conseguinte, verifica-se que os membros da ASEAN também recorrem a opções de cooperação intrarregional para a garantia da segurança marítima, fora das fronteiras institucionais da ASEAN. Esses exemplos podem indicar que uma abordagem a nível mini lateral (bilateral ou trilateral) para a cooperação de segurança marítima é preferível para os membros da ASEAN em dadas situações. Isto porque, em instituições regionais a exemplo da ASEAN, projetadas para promover a construção de confiança e o diálogo, pontos de vista opostos geralmente requerem muito tempo para atingir um nível operacional antes que uma ação seja tomada.

Como resultado, apresenta-se o risco de os resultados dessa construção concentrarem-se principalmente em diálogos e intercâmbios, e que as formas práticas de cooperação mais concretas sejam poucas, desconectadas e conduzidas fora dos limites das instituições regionais. Ainda que se considere neste trabalho que o desenvolvimento das iniciativas de cooperação ASEAN por meio da Consolidação da Comunidade de Segurança Político-Estratégica e seus corpos derivados, e da decorrente construção de confiança mútua entre os Estados, tenham proporcionado também que tais ações mini laterais ocorressem, é válido posteriormente averiguar a existência, crescimento e utilidade destas em comparação ao multilateralismo.

4. Considerações Finais

Compreender e desvendar a Cooperação multilateral em Pirataria Marítima na ASEAN é uma ferramenta de observação relevante da tendência regional de fortalecimento das iniciativas multilaterais de segurança visto nos últimos anos e do papel representativo da Segurança Não-tradicional nessa evolução. Haja vista sua localização geográfica, o Sudeste Asiático, e por consequência a ASEAN, tem estado no centro da coordenação de segurança do Indo-Pacífico como um todo. Por ser o ponto de encontro geopolítico e marítimo entre o Sul, o Centro, o Leste da Ásia, a Austrália e o Pacífico, é uma escolha lógica recorrer à ASEAN para avaliar os novos regionalismos de segurança emergentes na região (Lin & Grundy-Warr, 2012, p. 56 apud Zimmerman, 2014, p. 152).

Como sugerido por Zimmerman (2014), em uma região historicamente hesitante em adotar arquiteturas de segurança institucionalizadas, o surgimento de questões de Segurança Não-tradicional (NTS) obrigou os Estados a cooperar e a adotarem mecanismos institucionais de cooperação. Isso porque, como visto, a abordagem desses desafios influenciou o desenvolvimento e a configuração de novos modos de coordenação de iniciativas, e conseqüentemente, a busca por novos níveis de integração da segurança regional por meio da *ASEAN Charter*. Logo, percebe-se que as questões de Segurança Não-tradicional serviram como um ponto de partida, a partir do qual se complexificou, mas também se fortaleceu a arquitetura da segurança regional.

Observa-se que as questões de NTS surgiram como possibilidade de fomento do multilateralismo regional pois, a abordagem de questões como os crimes transnacionais marítimos não é importante apenas pelo fenômeno em si, mas também porque oferece a oportunidade de nutrir a confiança entre os atores regionais e de promover a consolidação das Comunidades da ASEAN. O caráter transnacional das ameaças de segurança Não-tradicional serviu para conectar os Estados do Sudeste Asiático e foi fundamental para o desenvolvimento de novos arranjos de governança securitária e da emergência de novos atores e instrumentos de administração regional. Como Caballero-Anthony (2010a, p. 322 apud Zimmerman, 2014 p. 154) afirma, em virtude das questões de NTS, os Estados asiáticos renovaram os esforços de cooperação de segurança em toda a região, além de aprofundarem e ampliarem as instituições existentes e estabelecerem novos mecanismos de cooperação de segurança.

Além disso, com a constituição da Comunidade de Segurança-Política da ASEAN, a organização conseguiu centralizar todos os mecanismos e iniciativas de segurança sob a alçada e direção desta. Dessa forma, foi possível dar continuidade ao enfrentamento dos novos desafios de segurança na região do Sudeste Asiático trazidos à tona com o fim da Guerra Fria, nomeadamente as ameaças transnacionais e não-tradicionais. Nesse sentido, com o posicionamento da Segurança Não-tradicional como elemento fundamental da arquitetura de segurança regional, a ASEAN impulsionou a construção de confiança entre os países asiáticos e fortaleceu a coordenação das políticas nacionais de enfrentamento dessas ameaças. Tanto a APSC quanto o ARF e as outras iniciativas mini laterais de cooperação em segurança observadas ao longo do trabalho estão sendo, ostensivamente, desenvolvidas para tratar de questões da NTS e têm sido atores-chave na ampliação da cooperação de segurança em todo o Indo-Pacífico.

Por outro lado, da mesma forma em que ocorre com qualquer Instituição Internacional, é necessário atentar-se às oportunidades de maior desenvolvimento em decorrência dos pontos críticos existentes. A adaptação por parte das organizações criminosas, as dificuldades impostas pela escassez de medidas práticas conduzidas pela ASEAN em razão dos princípios regionais, bem como as condições subjacentes à pirataria que permitem a incidência do crime no Sudeste asiático, são questões fundamentais para a segurança marítima regional e que devem ser levadas em consideração na abordagem aos crimes transnacionais marítimos.

Nesse sentido, conforme Liss (2010) argumenta, a pirataria pode ser entendida tanto como um sintoma quanto um sinal de uma série de problemas geopolíticos e socioeconômicos e preocupações de segurança. Os fatores que contribuem para a ocorrência de pirataria contemporânea no sudeste da Ásia incluem: lacunas nas leis e regulamentos marítimos que conduzem às operações anti-piratas; o envolvimento de grupos criminosos com motivação política na pirataria, como também problemas com respostas estatais e privadas a ataques de piratas. A pirataria, portanto, oferece uma estrutura singular que reflete tanto o desenvolvimento político e social dentro dos países, quanto a cooperação, tensão e atrito entre os Estados (Liss, 2010, p. 362).

Por fim, a reavaliação da viabilidade do sistema ASEAN baseado em seu paradigma governamental dominante fundamentado no *ASEAN Way*, revelou que a

estrutura de segurança regional exigiria mais do que apenas a adoção de normas de comportamento regional. A mobilização das nações asiáticas na cooperação em crime transnacional surge como evidência da necessidade de formas institucionais de cooperação adaptadas aos problemas atuais. Assim, vê-se que a busca por uma resposta coletiva de combate à pirataria marítima potencializou a construção da confiança entre os Estados regionais e com isso ofereceu a oportunidade de se elaborarem medidas mais eficazes para a aplicação da lei marítima e da solução de crimes marítimos transnacionais por meio da Comunidade de Segurança Político Estratégica e seus mecanismos setoriais derivados.

Diante disso, a análise do tema demonstra que os fatores subjacentes que estimulam a pirataria na região são múltiplos e incluem a manutenção dos esforços de cooperação de políticas e medidas de combate frente à constante adaptação e atualização da ameaça à segurança marítima regional. Além disso, é fundamental estender o relativo sucesso alcançado na pauta dos crimes transnacionais para o enfrentamento das condições sociais, culturais e econômicas que originam tais práticas criminosas, de forma que o crescente desenvolvimento econômico regional, impulsionado pelo comércio internacional, alcance todos os níveis da sociedade. O combate à pirataria é, portanto, uma tarefa difícil e que não pode ser alcançada em isolamento, exigindo mais do que apenas o patrulhamento marítimo, e sendo assim analisar o papel da *ASEAN Community* é de proporcionar a manutenção da segurança marítima regional frente às realidades enfrentadas atualmente.

5. Referências Bibliográficas

ABBOTT, K.W; SNIDAL, D. Why states act through formal international organizations. **Journal of Conflict Resolution**, [s. l.], v. 42, n. 1, p. 3-32, 1998.

ACHARYA, Amitav. A regional security community in Southeast Asia?. **Journal of Strategic Studies**, [s. l.], v. 18, n. 3, p. 175-200, 2008. DOI 10.1080/01402399508437610. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/01402399508437610>. Acesso em: 8 ago. 2021.

ACHARYA, Amitav. **Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order**. 2. ed. Oxford: Routledge, 2009. 347 p. ISBN 0-203-93923-9.

ACHARYA, Amitav. Culture, security, multilateralism: The "ASEAN way" and regional order. **Contemporary Security Policy**, Publicado online, v. 19, ed. 1, p. 55-84, 2007. DOI 10.1080/13523269808404179. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13523269808404179>. Acesso em: 7 set. 2021.

AGASTIA, I Gusti Bagus Dharma. Maritime Security Cooperation within the Asean Institutional Framework: A Gradual Shift Towards Practical Cooperation. **Journal of ASEAN Studies**, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 25-48, 2021. DOI 10.21512/jas.v9i1.6919. Disponível em: <https://doi.org/10.21512/jas.v9i1.6919>. Acesso em: 20 set. 2021.

ASEAN SECRETARIAT. **ARF Work Plan for Maritime Security 2018-2020**. Singapore, 2018.

ASEAN SECRETARIAT. **ASEAN Plan of Action in Combating Transnational Crime (2016-2025)**. Kuala Lumpur, 2017.

ASEAN SECRETARIAT. **ASEAN Political-Security Blueprint 2025**. Jakarta, 2016.

ASEAN SECRETARIAT. **Asean Political-Security Community Blueprint**. Jakarta, 2009.

ASEAN SECRETARIAT. **Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord)**. Bali, Indonesia. 2003.

ASEAN SECRETARIAT. **The ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime**. Yangon, 1999

ASEAN. **Fourth ASEAN Summit Singapore, 27–28 January 1992: SINGAPORE DECLARATION OF 1992**. ASEAN Economic Bulletin, Singapore, ano March 1992, v. 8, ed. 3, p. 376-381, 1992. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/25770390>. Acesso em: 10 ago. 2021.

ASEAN. **The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration)**. Bangkok, 1967. Disponível: <<https://agreement.asean.org/media/download/20140117154159.pdf>>. Acesso em 08 ago. 2021.

BACCARINI, Mariana Pimenta Oliveira. Segurança coletiva e regimes de segurança. **Relações Internacionais no Mundo Atual**, [S.l.], v. 2, n. 8, p. 107-124, dez. 2009.

ISSN 2316-2880. Disponível em:

<<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/30>>. Acesso em: 18 out. 2021. doi:<http://dx.doi.org/10.21902/Revrima.v2i10.30>.

BUZAN, Barry. New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century.

International Affairs, v. 67 n. 3, p. 432-433, 1991. DOI 10.2307/2621945.

Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2621945>. Acesso em 20 set. 2021.

BEESON, Mark. Institutionalizing the Indo-Pacific: the Challenges of Regional Cooperation. **East Asia**, Publicado Online, v. 35, p. 85-98, 2018. DOI

10.1007/s12140-018-9288-3. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s12140-018-9288-3>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BEUKEL, Erik. ASEAN and ARF in East Asia's Security Architecture: The role of norms and powers. **DIIS Report 2008:4**, Copenhagen, v. 4, p. 1-48, 2008. Disponível em:

https://pure.diis.dk/ws/files/61285/R0804_ASEAN_and_ARF_in_East_Asia_s_Security_architecture.pdf. Acesso em: 10 ago. 2021.

BUEGER, Christian. Learning from piracy: future challenges of maritime security governance. **Global Affairs**, Publicado online, p. 33-42, 28 jan. 2015. DOI

10.1080/23340460.2015.960170. Disponível em:

<http://dx.doi.org/10.1080/23340460.2015.960170>. Acesso em: 18 ago. 2021.

BUSSE, N. Constructivism and Southeast Asian security. **The Pacific Review**, [s. l.],

v. 12, n. 1, p. 39-60, 1999. DOI 10.1080/09512749908719277. Disponível em:

<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09512749908719277>. Acesso em: 20 ago. 2021.

BUZAN, Barry. **People, States, and Fear: The National Security Problem in International Relations**. Brighton: John Spiers, 1983. 272 p. ISBN 0-7108-0106-8.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; DE WILDE, Jaap. **Security: a new framework for analysis**. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The Evolution of International Security Studies**.

Cambridge: Cambridge University Press, 2009. 402 p. ISBN 978-0-511-65179-3.

CABALLERO-ANTHONY, Mely. Community security: human security at 21.

Contemporary Politics, Publicado Online, v. 21, p. 53-69, 19 jan. 2015. DOI

10.1080/13569775.2014.994812. Disponível em:

<http://dx.doi.org/10.1080/13569775.2014.994812>. Acesso em: 14 set. 2021.

CABALLERO-ANTHONY, M. (Ed.) (2016). An introduction to non-traditional security studies. **SAGE Publications**, <https://www.doi.org/10.4135/9781473972308>

CABALLERO-ANTHONY, Melly. **Regional Security in Southeast Asia: beyond the ASEAN way**. Singapore: ISEAS Publications, 2005. 336 p. ISBN 981-230-261-1.

CABALLERO-ANTHONY, Mely *et al*, (ed.). **Introduction: Energy and Non-**

traditional Security: Understanding Security from Below. Publicado online: [s. n.],

2012. 126 p. v. 1. ISBN 978-3-642-29706-9.

CABALLERO-ANTHONY, Mely. Security Governance and ASEAN's Political Security Community: Fragmented but Inclusive Security Communities?. **Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences**, Xangai, n. 13, p. 151-167, 3 ago. 2019. DOI 10.1007/2Fs40647-019-00269-z. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs40647-019-00269-z>. Acesso em: 4 set. 2021.

CABALLERO-ANTHONY, Mely; EMMERS, Ralf; ACHARYA, Amitav (ed.). **Non-traditional Security in Asia: dilemmas in securization**. Oxford: Routledge, 2016. 270 p. ISBN 0-7546-4701-3.

CHARRIER, Phillip. ASEAN's inheritance: the regionalization of Southeast Asia, 1941-61. **The Pacific Review**, Publicado Online, v. 14, ed. 3, p. 313-338, 14 out. 2021.

DAVENPORT, Tara. Legal Measures to Combat Piracy and Armed Robbery in the Horn of Africa and in Southeast Asia: A Comparison. **Studies in Conflict & Terrorism**, Publicado online, v. 35, n. 7-8, p. 570-587, 15 ago 2012. DOI: 10.180/1057610x.2012.684656. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/1057610X.2012.684656>. Acesso em 02 out 2021.

DEUTSCH, Karl W. **Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Ligh of Historical Experience**. Princeton: Princeton University Press. 1969. 228 p. DOI 10/1086/ahr/63.2.375

GAROFANO, John. Power, Institutions, and the ASEAN Regional Forum: A Security Community for Asia?. **Asian Survey**, Publicado Online, v. 42, n. 3, p. 502-521, mai./jun. 2002. DOI 10.1525/as.2002.42.3.502. Disponível em; <https://www.jstor.org/stable/10.1525/as.2002.42.3.502>. Acesso em 26 set. 2021.

GUAN, Kwa Chong; SKOGAN, John K. (ed.). **Maritime Security in Southeast Asia**. 1. ed. Oxford: Routledge, 2007. 239 p. ISBN 978-0-203-96441-5.

HASTINGS, Justin V. The Return of Sophisticated Maritime Piracy to Southeast Asia. **Pacific Affairs**, Publicado Online, ano 1, v. 93, p. 5-29, 1 mar. 2020. DOI 10.5509/20209315.

HEYDARIAN, Richard Javad. Time for ASEAN Minilateralism. **RSIS Commentary**, [s. l.], n. 210, 7 nov. 2017.

HIRAIWA, Magnus K. H. H.; PITT, Rômulo B.; SAUTER, Betina T. Integração Regional e Segurança Internacional no Sudeste Asiático: o papel da ASEAN. *In: Encontro nacional da associação brasileira de estudos de defesa*, 10., 2018, São Paulo. Anais Eletrônicos... São Paulo: ABED, 2018. p. 1-19. Disponível em: https://www.enabed2018.abedef.org/resources/anais/8/1535683255_ARQUIVO_v2-PITT-SAUTER-HIRAIWA-2018-ASEAN.pdf. Acesso em 26 set. 2021.

HOUGH, Peter. **Understanding Global Security**. 2. ed. London and New York: Routledge, 2008. 446 p. ISBN 0-203-93267-6.

HUXLEY, Tim. Southeast Asia in the Study of International Relations: the rise and decline of a region. **The Pacific Review**, [s. l.], ano 1996, v. 9, n. 2, p. 199-228, 14 out. 2021.

ICC IMB. Piracy and Armed Robbery Against ships - **2020 Annual report**. Publicado online. Disponível em: https://www.icc-ccs.org/reports/2020_Annual_Piracy_Report.pdf. Acesso em 08 set 2021.

IRVINE, Roger. The Formative Years of ASEAN 1967-1975. In: BROINOWSKI, A. **Understanding ASEAN**. London: Palgrave, 1982. cap. 2, p. 8-36. ISBN 978-1-349-81250-9. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-1-349-81250-9_2. Acesso em: 26 set. 2021.

JOHNSTON, Phil. Security of maritime trade: a cooperative and coordinated approach for the Indo-Pacific region. **Australian Journal of Maritime & Ocean Affairs**, Publicado Online, v. 4, n. 1, p. 1-10, 1 abr. 2014. DOI 10.1080/18366503.2012.10815695. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/18366503.2012.10815695>. Acesso em: 21 set. 2021.

KELING, Mohamad Faisol *et al.* The Development of ASEAN from Historical Approach. **Asian Social Science**, Toronto, v. 7, n. 7, p. 169-189, 14 out. 2021. DOI <https://doi.org/10.5539/ass.v7n7p169>. Disponível em: <https://www.ccsenet.org/journal/index.php/ass/article/view/6426>. Acesso em: 1 ago. 2021.

KHANNA, Parag. **The Future is Asian: Commerce, Conflict, and Culture in the 21st Century**. New York: Simon & Schuster, 2019. 163 p. ISBN 978-1-5011-9267-0

KLEIN, Natalie. **Maritime Security and The Law of the Sea**. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011. 377 p. ISBN 978-0-19-956653-2.

LEIFER, Michael. Debating Asian security: Michael Leifer responds to Geoffrey Wiseman, **The Pacific Review**, v. 5, ed. 2, p. 167-169, 1992. DOI: 10.1080/09512749208718972.

LISS, Carolin. Assessing Contemporary Maritime Piracy in Southeast Asia: Trends, Hotspots and Responses. **PRIF Report**, [s. l.], n. 125, p. 1-40, 2014.

LISS, Caroline. **Oceans of crime: maritime piracy & transnational security in Southeast Asia and Bangladesh**. Singapore: ISEAS Publishing, 2011. 444 p. ISBN 978-981-4279-43-7.

LLEWELYN, James D. Preventive Diplomacy and the Role of Civil Maritime Security Cooperation in Southeast Asia. **Strategic Analysis**, Publicado online, v. 41, n. 1, p. 49-60, 5 dez. 2016. DOI 10.1080/09700161.2016.1249178. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/09700161.2016.1249178>. Acesso em: 30 set. 2021.

MAGALHÃES, D. T. d'Ávila. Comunidade de segurança: a teoria no conceito. **Carta Internacional**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 81-98, 2012. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/59>. Acesso em: 18 out. 2021.

MAK, Joon Num. NGOs, Piracy and Maritime Crime in Southeast Asia. **Asia Pacific Bulletin**, Publicado online, n. 228, 4 set. 2013.

MUHIBAT, Shafiah F. AMF and EAMF: An Uncertain Future? **RSIS Commentary**, Publicado online, n. 111, 2 jun. 2017. Disponível em: <https://www.think-asia.org/bitstream/handle/11540/11046/CO17111.pdf?sequence=1>. Acesso em 26 set. 2021.

NARINE, Shaun. **Explaining ASEAN: Regionalism in Southeast Asia**. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2002. 239 p. ISBN 978-1-58826-129-8.

NARINE, Shaun. Forty years of ASEAN: A historical review. **The Pacific Review**, Publicado Online, v. 21, ed. 4, p. 411-429, 15 out. 2021. DOI 10.1080/09512740802294689. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/09512740802294689>. Acesso em: 20 ago. 2021.

NESADURAI, Helen E. S. ASEAN and regional governance after the Cold War: from regional order to regional community. **The Pacific Review**, Publicado Online, v. 22, n. 1, p. 91-118, 2008. DOI 10.1080/09512740802651169. Disponível em: <http://www.informaworld.com/journals> DOI: 10.1080/09512740802651169. Acesso em: 10 ago. 2021.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional**. 2000. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/middleeastandnorthafrica/organised-crime/UNITED_NATIONS_CONVENTION_AGAINST_TRANSNATIONAL_ORGANIZED_CRIME_AND_THE_PROTOCOLS_THERE_TO.pdf. Acesso em 16 set. 2021.

SEVERINO, Rodolfo. ASEAN AT FORTY: A Balance Sheet. **Southeast Asian Affairs**, Publicado Online, p. 61-70, 2008. DOI 10.2307/27913352. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/27913352>. Acesso em: 14 ago. 2021.

SIMON, Sheldon W. **Southeast Asian International Relations: Is there institutional traction?**. In: GANESAN, Narayanan; AMER, Ramses (ed.). *International Relations in Southeast Asia: between bilateralism and multilateralism*. 1. ed. Singapore: ISEAS Publishing, 2010. v. 1, cap. 2, p. 37-64. ISBN 978-981-4279-58-1.

SOLINGEN, Etel. **Multilateralism, Regionalism, and Bilateralism; Conceptual Overview from International Relations Theory**. In: GANESAN, Narayanan; AMER, Ramses (ed.). *International relations in Southeast Asia: between bilateralism and multilateralism*. 1. ed. Singapore: ISEAS Publishing, 2010. v. 1, cap. 1, p. 3-36. ISBN 978-981-4279-58-1.

STACH, Lukasz. Neverending Story? Problem of Maritime Piracy in Southeast Asia. **International Source of Social Science and Humanity**, Cracow, v. 7, n. 12, p. 723-728, 2017. DOI 10.18178/ijssh.2017.7.12.915. Acesso em: 23 set. 2021.

TARLING, Nicholas. **Imperialism in Southeast Asia**. 1. Ed. [s. l.]. Routledge, 2004. 326 p. ISBN 978-041-14-4709-9.

TARLING, Nicholas; CHEN, Xin (ed.). **Maritime Security in East and Southeast: Political Challenges in Asian Waters**. Singapore: Palgrave Macmillan [s. n.], 2017. ISBN 978-981-10-2588-4.

TERTIA, Joseph; PERWITA, Anak Agung Banyu. Maritime Security in Indo-Pacific: Issues, Challenges and Prospects. **Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional**, Publicado online, v. 14, n. 1, p. 77-95, 9 maio 2018. DOI 10.26593/jihi.v14i1.2795.77-95. Disponível em: <https://journal.unpar.ac.id/index.php/JurnalIlmiahHubunganInternasiona/article/view/2795>. Acesso em: 15 set. 2021

VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V. **International relations theory**. 5. ed. [S. l.]: Pearson Education, 2012. 496 p. ISBN 10: 0-205-08293-9.

WEATHERBEE, Donald E. **International relations in Southeast Asia: the struggle for autonomy**. 2. ed. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2008. 349 p. ISBN 13: 978-0-7425-5681-2.

ZIMMERMAN, Erin. Security cooperation in the Indo-Pacific: non-traditional security as a catalyst. **Journal of the Indian Ocean Region**, Adelaide, v. 10, n. 2, p. 150-165, 1 jun. 2014. DOI 10.1080/19480881.2014.922325. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/19480881.2014.922325>. Acesso em: 26 ago. 2021.