

**A QUESTÃO DO MAR DO SUL DA CHINA NO CONTEXTO  
DAS RELAÇÕES ENTRE A CHINA E OS PAÍSES ASEAN**

## **ÍNDICE**

Introdução.....	3
1. As relações China/países ASEAN desde o período da Guerra Fria até à actualidade .....	4
1.1 O início do “degelo” .....	5
1.2 O reforço das relações bilaterais desde a década de 90 até à actualidade .....	6
2. A Questão das Reivindicações de Soberania sobre as Ilhas do Mar do Sul da China .....	9
2.1 Importância estratégica.....	9
2.2 Reivindicações de soberania.....	10
2.3 Principais incidentes até à data.....	11
2.4 Desenvolvimentos recentes .....	16
3. Situação actual e perspectivas futuras .....	18
3.1 Tratado de Amizade e Cooperação.....	18
3.2 Principais desafios que se colocam às relações China/países ASEAN na área da segurança .....	19
3.2.1 Perspectiva chinesa.....	19
3.2.2 Perspectiva ASEAN .....	20
3.3 Perspectivas futuras da questão do Mar do Sul da China.....	21
Considerações finais.....	22
ANEXOS.....	25

## **A QUESTÃO DO MAR DO SUL DA CHINA NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES CHINA/PAÍSES ASEAN<sup>1</sup>**

### **Introdução**

O relacionamento entre a China e os países fundadores ASEAN<sup>2</sup>, não obstante os laços históricos existentes, apenas foi intensificado no decurso da década de 90, ou seja, no período pós-Guerra Fria.

Para esse distanciamento, muito contribuíram acentuadas divisões de natureza ideológica, por demais evidentes após a proclamação da República Popular da China (RPC) em 1949. Aliás, um dos objectivos implícitos que terão presidido à criação da ASEAN, em 1967, terá sido a concertação de esforços na oposição à exportação dos ideais da revolução socialista por parte da RPC, mediante o apoio aos Partidos Comunistas daqueles países.

Pretende-se, no âmbito do presente trabalho, fazer uma retrospectiva evolutiva das relações entre a China e os países ASEAN, com natural destaque para os aspectos ligados à área da segurança.

Seguidamente, proceder-se-á a um enquadramento da questão do Mar do Sul da China, incluindo uma breve resenha dos principais incidentes, o posicionamento dos principais países envolvidos, e a forma como esta questão tem vindo a ser discutida no âmbito do relacionamento China/ASEAN.

De referir que a China se tem oposto à participação de Taiwan (como convidado) nas discussões em sede ASEAN, pelo que não lhe será feita referência específica nesse contexto.

Procurar-se-á também fazer um diagnóstico da situação actual e traçar algumas pistas sobre a evolução futura desta questão.

---

<sup>1</sup> Associação das Nações do Sudeste Asiático.

<sup>2</sup> Filipinas, Indonésia, Malásia, Tailândia, Singapura são os 5 membros fundadores, tendo o Brunei aderido mais tarde, em 8 Janeiro 1984. Durante a década de 90, concretizou-se o processo de alargamento aos designados “novos membros”, a saber: Vietname em 1 Julho 1995, Birmânia e Laos em 23 Julho 1997 e Camboja em 30 Abril 1999, perfazendo os actuais 10 países membros.

Por outro lado, optou-se por não fazer referência ao posicionamento de países terceiros em relação a esta questão, por se considerar que a sua intervenção tem sido mínima. Aqui se incluem os EUA, que, como é sabido, têm interesses estratégicos e económicos a defender na zona, e que têm privilegiado a obtenção de uma solução negociada entre os países directamente envolvidos. Naturalmente, esta postura é susceptível de ser alterada, caso venha a estar em causa a liberdade de circulação marítima na zona em resultado de uma hipotética escalada militar do conflito, cenário que, no entanto, não se afigura previsível no futuro próximo.

Optou-se também por não fazer referência detalhada aos interesses económicos subjacentes à questão do Mar do Sul da China, sobretudo ligados à existência de recursos energéticos (nomeadamente petróleo e gás natural) na área, por falta de informação suficiente. Não obstante muitas das projecções avançadas ainda não passarem disso mesmo, parece certo que existem recursos minerais e energéticos em alguma abundância, embora se afigure algo prematuro considerar o Mar do Sul da China um “segundo Golfo Pérsico”, como foi já inclusive aventado pela China.

Não serão igualmente objecto de análise outros aspectos que suscitem justificada preocupação em face da falta de jurisdição existente na zona, ligados nomeadamente à falta de protecção ambiental, à pirataria e terrorismo marítimo, aos movimentos de refugiados, entre outros.

## **1. As Relações China/Países ASEAN desde o Período da Guerra Fria até à Actualidade**

Não obstante as ligações entre a China e os países fundadores ASEAN terem já uma longa história - fruto essencialmente da proximidade geográfica e da existência de uma forte componente étnica chinesa em alguns deles -, não eram especialmente próximas por ocasião do fim da 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial.

De facto, durante grande parte do período da Guerra Fria, acabaram por sofrer de um certo “cisma ideológico”, sobretudo em razão do apoio declarado da RPC aos movimentos/partidos comunistas do Sudeste Asiático, o que constituiu motivo para uma acesa hostilidade e desconfiança dos países ASEAN não-comunistas face a Pequim.<sup>3</sup> Por seu turno, a China também desconfiava de eventuais ligações dos países ASEAN ao Ocidente, nomeadamente a respeito de uma hipotética concertação de esforços contra o Vietname do Norte.

### **1.1 O início do “degelo”**

Contudo, durante os anos 70 foi possível assistir-se a algum desanuviamento nas relações bilaterais, constituindo exemplo o estabelecimento formal de relações da China com a Malásia em 1974 e com a Tailândia e as Filipinas em 1975.

O estreitamento das relações seria mais evidente aquando do agravamento do relacionamento da China com o Vietname, em resultado da invasão vietnamita do Camboja em finais de 1978. Pequim começou a encarar os países ASEAN como possíveis parceiros em matéria de abordagem conjunta a desafios comuns de segurança e uma eventual estratégia concertada de contenção das ambições expansionistas do Vietname na Indochina.

Um factor de natureza interna na China também importante para esta alteração de posicionamento foi, sem dúvida, a introdução, a partir de finais de 1978, da política de abertura ao exterior (“*open door*” policy) e de reformas económicas por parte de Deng Xiaoping, de natureza mais pragmática e menos comprometida ideologicamente, em que o interesse no desenvolvimento das relações com os países vizinhos (sobretudo na área económica) assumia predominância sobre a ideia de “exportação da revolução socialista”.

---

<sup>3</sup> Esse tipo de apoio chinês terminaria em meados dos anos 80, quando a China e a ASEAN juntaram esforços na oposição à ocupação do Camboja pelo Vietname.

No entanto, o restabelecimento formal de relações diplomáticas com outros países ASEAN acabaria por ser mais lento. Com a Indonésia, por exemplo, o clima de desanuviamento só começou a dar os primeiros passos em meados da década de 80.<sup>4</sup>

Na sequência de um primeiro sinal positivo que constituiu a assinatura de um Acordo que permitiu a retoma (embora condicionada) das trocas comerciais, houve posteriormente lugar a diversos encontros e reuniões técnicas, que conduziram ao restabelecimento formal das relações diplomáticas em 8 de Agosto de 1990.

Este resultado acabaria por ser aproveitado pela China para prosseguir na política de normalização de relações com os países ASEAN, tendo-se seguido Singapura e o Brunei. No caso de Singapura, considerações como a população dominante de etnia chinesa e as diferenças ideológicas levaram a algumas cautelas na estratégia de aproximação à China por parte deste país.

No entanto, em 1990, este quadro havia-se alterado substancialmente. Por um lado, a população de etnia chinesa de Singapura havia desenvolvido aspectos idiossincráticos próprios, que a distinguiam das restantes comunidades chinesas espalhadas pelo mundo. Por outro lado, as diferenças ideológicas deixaram de constituir motivo de tensão, em consequência da já referida “*open door policy*” de Deng Xiaoping.<sup>5</sup>

Nesse mesmo ano, assistiu-se igualmente ao progressivo desanuviamento das relações entre a China e o Vietname, tendo as duas partes assinado um Memorando de Entendimento conjunto. Seguir-se-ia o Brunei, com o estabelecimento de relações diplomáticas em 30 de Setembro de 1991.

## **1.2 O reforço das relações bilaterais desde a década de 90 até à actualidade**

---

<sup>4</sup> Até então, predominava na Indonésia a percepção da China como factor de ameaça à sua segurança interna (ex: troca de acusações a propósito do eventual apoio chinês a uma tentativa falhada de golpe de Estado pelo Partido Comunista da Indonésia em 1965).

<sup>5</sup> O restabelecimento das relações bilaterais acabaria por ser oficializado mediante a assinatura de um Comunicado Conjunto, em Outubro de 1990, pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos dois países, na sede da Organização das Nações Unidas, em Nova Iorque.

Durante a década de 90, o “*constructive engagement*” constituiu-se como a abordagem prevalecente no seio dos países ASEAN com a China. Esta política acabaria por ser implementada numa lógica progressiva, passo-a-passo, dado que persistiam alguns receios ligados à “ameaça” chinesa (assumido por uns, disfarçado por outros), em face de aspectos como: dimensão do país, proximidade geográfica, elemento étnico, crescimento económico e falta de transparência da sua política de defesa.

Esta nova abordagem teve o seu início no convite feito ao então Ministro dos Negócios Estrangeiros chinês, Qian Qichen, para participar, como convidado, na reunião Ministerial ASEAN de 1991. Seguiu-se a Cimeira ASEAN de 1992, em cuja Declaração Final ficou bem expresso o interesse de associar a China ao diálogo com os países ASEAN em matéria de segurança.

Por outro lado, a alteração do equilíbrio de forças na cena internacional com o fim do período da Guerra Fria, que determinou a necessidade de desenvolvimento de novos meios e formas de lidar com assuntos de segurança, foi a principal razão invocada pela ASEAN para a criação do Fórum Regional ASEAN (*ASEAN Regional Forum* – ARF), em 1994, com participação alargada a uma série de países asiáticos (incluindo a China) e não-asiáticos<sup>6</sup>.

Apesar das suas reservas na altura face ao multilateralismo, a China chegou à conclusão que o ARF poderia ser um instrumento adequado de promoção dos seus interesses em matéria de segurança na região da Ásia-Pacífico<sup>7</sup>.

Dando sequência a este estreitamento de relações, em 1996 a China foi convidada para Parceiro de Diálogo ASEAN, papel que começou a assumir por ocasião da Conferência Pós-Ministerial (*Post Ministerial Conference* – PMC) ASEAN desse mesmo ano.

Um ano depois, em 1997, deu-se início à abordagem “ASEAN+3” (China, Coreia do Sul e Japão) e “ASEAN+1” (reuniões em separado com cada um daqueles três países), ao nível de Cimeira. O êxito obtido levou a que passassem a realizar-se com periodicidade anual.

---

<sup>6</sup> Dada a sua natureza de fórum de discussão e análise de questões de segurança regional, a participação não se cingiu aos membros ASEAN, tendo sido alargada a países como os EUA, Japão, Austrália, Rússia, e também à UE, entre outros.

<sup>7</sup> Lee Lai To, “China’s Relations with ASEAN: Partners in the 21st Century?”, *Pacific Review*, Volume 13, Number 1, February 2001.

Um dos principais resultados atingidos na reunião “ASEAN+1” de 1997 foi a assinatura da Declaração Conjunta sobre “A Cooperação ASEAN-China Rumo ao Século XXI”. Para além de incluir a contribuição chinesa para um pacote financeiro de apoio aos países ASEAN mais afectados pela Crise Financeira Asiática (CFA), este documento integrou também assuntos de natureza política e de segurança (ex: questão do Mar do Sul da China).

Esta sucessão de reuniões ao mais alto nível elevaram o diálogo China-ASEAN a um patamar superior e, segundo alguns autores, terão contribuído para uma diminuição da influência ocidental, nomeadamente dos EUA, nos assuntos do Leste Asiático<sup>8</sup>.

Para além da emergência deste tipo de mecanismos, ligados à chamada “*track one diplomacy*”, de natureza formal, de salientar igualmente a instituição de outros mecanismos de carácter informal no relacionamento China/ASEAN, também conhecidos por “*track two diplomacy*”.<sup>9 10</sup>

Contudo, não obstante os desenvolvimentos significativos ocorridos em matéria de relacionamento bilateral China/ASEAN durante a década de 90 e até à actualidade, visíveis sobretudo ao nível da criação de mecanismos de diálogo e do reforço da cooperação económica, continuam a persistir algumas questões bilaterais, das quais a mais importante será a do Mar do Sul da China.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Ver, por exemplo, Lee Lai To (2001).

<sup>9</sup> Dos mesmos, são de destacar a realização anual, desde 1990 (com participação chinesa a partir de 1991), de reuniões informais sobre “Gestão de Potenciais Conflitos no Mar do Sul da China”, em cujo âmbito foram criados diversos Grupos de Trabalho para assuntos específicos. Têm como grandes impulsionadores o Embaixador indonésio Hasjim Djalal e Ian Townsend-Gault, da Universidade de British Columbia (Canadá). Outras propostas já veiculadas passam, por exemplo, pela criação de um *Eminent Persons Group* (que poderia ser composto por representantes de alto nível dos países membros ASEAN que não são parte directa na questão do Mar do Sul da China), ou o recurso à mediação de um tribunal *ad hoc*, entre outras.

<sup>10</sup> Para informação mais detalhada, ver Scott Snyder, “The South China Sea Dispute: Prospects for Preventive Diplomacy – Special Report”, *United States Institute of Peace (USIP)*, Washington, 2001.

<sup>11</sup> Importa, no entanto, esclarecer que, embora a questão tenha vindo a ser sucessivamente debatida em reuniões entre a China e a ASEAN (ex: Ministros dos Negócios Estrangeiros, Cimeiras), a ASEAN enquanto entidade não é parte activa na mesma, dado que apenas envolve alguns dos seus países membros.



## **2. A Questão das Reivindicações de Soberania sobre as Ilhas do Mar do Sul da China**

### **2.1 Importância estratégica**

O Mar do Sul da China (MSC) tem uma área total de cerca de 2.974.615 km<sup>2</sup>, superior à do Mediterrâneo, por exemplo, sendo considerado o maior do mundo. É limitado por uma costa extraordinariamente recortada, semi-enclavada, com grandes penínsulas e numerosas ilhas, que abundam também em todo o seu interior.

Representa um sonho para qualquer cartógrafo e um pesadelo para qualquer estrategista de segurança<sup>12</sup>.

A sua importância estratégica e económica dificilmente pode ser ignorada, como atestam os seguintes dados:

- As rotas marítimas que ligam o Nordeste Asiático e a zona Ocidental do Pacífico ao Oceano Índico e ao Médio Oriente atravessam o MSC;
- Mais de 40.000 navios - representando mais de metade da tonelagem total a nível mundial - circulam anualmente no MSC, um volume de tráfego duas vezes superior ao do Canal do Suez e três vezes superior ao do Canal do Panamá;
- Cerca de 15% do volume total do comércio mundial transita pelas Rotas Marítimas de Comunicação do Sudeste Asiático;
- Mais de 80% do petróleo com destino ao Japão, Coreia do Sul e Taiwan é transportado via MSC;
- Cerca de 2/3 do abastecimento de recursos energéticos pela Coreia do Sul e mais de 60% por parte do Japão e de Taiwan transitam anualmente pela região do Sudeste Asiático.

Por outro lado, pensa-se que o MSC poderá conter uma larga variedade de recursos energéticos (incluindo petróleo e gás natural) e minerais, mas a sua exploração tem sido

---

<sup>12</sup> Scott Snyder, Brad Glosserman and Ralph Cossa, “Confidence Building Measures in the South China Sea”, *Pacific Forum CSIS Issues & Insights No. 2-01*, Honolulu, Hawaii, August 2001.

comprometida pelo conflito existente entre diversos países em torno de reivindicações de soberania.

Neste contexto, para além da emergência de situações de tensão entre a China e o Vietname a propósito das ilhas Paracel (como se verá adiante), a questão mais complexa actualmente diz sem dúvida respeito às ilhas Spratly, que consistem em aproximadamente 190 ilhas, ilhéus, atóis e recifes parcialmente submersos, cobrindo uma área de cerca de 390.000 km<sup>2</sup>.

Estão localizadas a cerca de 500 km de distância da zona costeira do Vietname e a 950 km a Sudeste da ilha chinesa de Hainan. A ilha filipina de Palawan situa-se a cerca de 80-150 km Leste, e o estado malaio de Sabah e o Sultanato do Brunei localizam-se a cerca de 250 km Sul.

## **2.2 Reivindicações de soberania**

A China, Taiwan e o Vietname reivindicam a totalidade da área do MSC, ao passo que as Filipinas, a Malásia e o Brunei reivindicam algumas zonas, perfazendo um total de seis países em litígio territorial.

Seguidamente, apresenta-se uma síntese das áreas reivindicadas pelos diversos países:

- **Brunei:** as suas pretensões baseiam-se na extensão da sua zona costeira ao longo da sua plataforma continental. Existe uma sobreposição com as reivindicações da China, Malásia, Taiwan e Vietname. Dos países envolvidos, é o único que não ocupa actualmente qualquer área do MSC, o que, de alguma forma, o enfraquece em termos negociais;
- **China:** assegura que as origens das suas pretensões remontam à Dinastia Han (206 a.C. – 220 d.C) e à utilização do MSC por pescadores chineses desde essa data. A primeira reivindicação oficial data de um Tratado assinado com a França em 1887, mediante o qual se dividiu o Golfo de Tonkin, que Pequim interpreta como extensível a todas as Ilhas do Mar do Sul da China. Actualmente ocupa 8 ilhas e reivindica todas;
- **Filipinas:** baseia as suas pretensões no que designa por Ilhas Kalayaan e a sua proximidade ao território filipino, e na ocupação e desenvolvimento económico destas

ilhas alegadamente inexploradas, descobertas por marinheiros filipinos. Sobrepõe-se às pretensões da China, Malásia, Taiwan e Vietname. Actualmente ocupa 8 ilhas e reivindica a quase totalidade;

- **Malásia:** baseia-se numa plataforma continental que se projecta para além da sua costa e inclui ilhas e atóis a Sul e Leste das Spratly. As suas pretensões sobrepõem-se às da China, Taiwan e Vietname, e também alguns recifes e bancos no caso das Filipinas. Actualmente ocupa 6 e reivindica 12;
- **Taiwan:** equivalem, grosso modo, às pretensões da China, ou seja, reivindica a totalidade das ilhas do MSC. Actualmente ocupa Itu Aba, a maior das ilhas Spratly;
- **Vietname:** reivindica igualmente a totalidade da área, defendendo que ganhou soberania sobre as Spratly e as Paracel após a independência da França. Actualmente ocupa 25 do total.

### **2.3 Principais incidentes até à data**

Não obstante algumas das reivindicações territoriais sobre o MSC serem bastante diferidas no tempo, os focos de tensão são relativamente recentes, tendo começado nos anos 70, em pleno período de negociação da futura Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (UNCLOS).

A emergência de focos de tensão na zona está de alguma forma ligada a uma postura mais expansionista da China no período pós-Revolução Cultural, no sentido de recuperar os “territórios perdidos”, dado que, na sua óptica, o Mar do Sul da China é indissociável da soberania chinesa<sup>13</sup>.

Desde essa altura até à actualidade, poder-se-ão identificar quatro focos de tensão principais, que serão seguidamente objecto de análise:

#### Ilhas Paracel, Janeiro 1974

Dos quatro conjuntos de ilhas que compõem o Mar do Sul da China, as que estão mais ao alcance dos meios militares chineses são, sem dúvida, as Paracel. A China ocupava as

---

<sup>13</sup> Lee Lai To (2001).

Paracel Orientais (*Amphitrite Group*), ao passo que o Vietname do Sul ocupou as Paracel Ocidentais (*Crescent Group*).

Entre 17 e 20 Janeiro 1974, a China acabou por tomar as Paracel Ocidentais ao Vietname do Sul, alegadamente em resposta à ocupação, por parte deste, de cinco das ilhas Spratly, em Setembro de 1973.

A operação militar foi relativamente simples, dado que não exigiu a aplicação de meios navais em número significativo (e que, convém notar, a China na altura também não possuía). Por outro lado, teve um grau de risco relativamente baixo, sobretudo porque era muito pouco previsível uma intervenção externa, nomeadamente dos EUA<sup>14</sup>.

Não obstante algumas tentativas por parte do Vietname em retomar o controle das ilhas entre 1979 e 1982, a China manteve o controle da totalidade das ilhas, e não parece crível que o venha a perder no futuro.

Depois de consolidar o seu controle sobre as Paracel, a China começou a reunir informação oceanográfica sobre as Spratly e reforçou os seus meios navais na zona durante os anos 80.

Entretanto, em 1982 foi finalmente assinada a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (UNCLOS), após demoradas negociações. No entanto, apenas entraria em vigor em 16 de Novembro de 1994. Indirectamente, terá constituído um dos motivos para a corrida à soberania das ilhas do Mar do Sul da China, intensificada em meados da década de 90 (como se refere adiante), dado que a ocupação de ilhas com possibilidade de sustentar vida humana ou económica permitiria alargar a Zona Económica Exclusiva (ZEE) dos países em causa.

#### Incidente das Spratly, Março de 1988

---

<sup>14</sup> Ang Cheng Guan, “The South China Sea Dispute Re-visited”, *IDSS Working Paper Series no. 04*, Singapore, August 1999.

Este segundo incidente de maior dimensão, novamente entre a China e o Vietname, ocorreu em 1988, e saldou-se por nova vitória chinesa, após o qual passou a ocupar fisicamente sete ilhas das Spratly. No entanto, não tentou desalojar, quer o Vietname quer as Filipinas, das ilhas que ocupavam.

O conflito deu-se nas Spratly Ocidentais, zona em que se situam o Fiery Cross Reef (Yung Shu Jiao), Johnson Reef, Gaven Reef e Cuarteron Reef. Dos confrontos resultaram 72 vietnamitas mortos e o afundamento de três navios.

Mais uma vez, não houve lugar a intervenções de países vizinhos ou externas, o que deixa entender que a intervenção chinesa foi minuciosamente preparada e levada a efeito após se ter certificado que o impacto regional e internacional seria praticamente nulo, como veio a suceder. Aliás, entre meados da década de 70 e toda a década de 80, os conflitos no Mar do Sul da China eram entendidos sobretudo como uma questão bilateral entre a China e o Vietname, situação que se alteraria a partir de 1992.

Em Fevereiro de 1992, a China aprovou a Lei de Águas Territoriais (*Territorial Waters Law*) que, essencialmente, acabou por formalizar a reivindicação do conjunto das ilhas do Mar do Sul da China. Nesse mesmo ano, para além de anunciar a concessão de uma licença de exploração petrolífera à U.S. Crestone Company, ocupou o Da Laac Reef e fez deslocar três submarinos convencionais *Romeo-class* para patrulhar a área, no que alguns consideraram um desafio e mesmo uma provocação à “Declaração sobre o Mar do Sul da China” emitida pouco tempo antes pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros ASEAN (Manila, 22 Julho 1992), que, entre outros aspectos, apelava à resolução pacífica das reivindicações de soberania, ao não emprego do uso da força e à não adopção de políticas de expansionismo territorial.

De referir que, a partir de meados da década de 90, começou a assistir-se a uma intensificação da corrida à soberania das Spratly, por via da ocupação de ilhas que suportavam presença física, da concessão de contratos com companhias petrolíferas estrangeiras para prospecção de petróleo e gás, e mediante “operações de charme” como o desenvolvimento de *resorts* turísticos, promoção de visitas guiadas (jornalistas, membros

de comunidades científicas e sismológicas, entre outros), e construção de infraestruturas de telecomunicações.

### Mischief Reef, 1995

Desde meados de 1994, a China começou a ocupar parte do Mischief Reef, localizado nas ilhas Spratly e incluído na Zona Económica Exclusiva (ZEE) das Filipinas, sendo naturalmente reivindicado por este país. A atitude chinesa foi caracterizada como “*creeping expansionism*” por parte de alguns países ASEAN.<sup>15</sup>

Os dois países acabaram por entrar em confronto naval directo em Março e Abril de 1995, no que constituiu o principal episódio mediático sobre o Mar do Sul da China até à data.

Este incidente é tanto mais relevante quanto representa, pela primeira vez, o envolvimento directo de um país ASEAN nesta questão, passando a ser incontornavelmente um “assunto ASEAN”, seja essa ou não a vontade de todos os seus membros.

Em resposta, a ASEAN adoptou uma posição conjunta sobre a questão, mediante Comunicado emitido em 18 de Março de 1995, no qual exprimiu a sua preocupação pela gravidade dos últimos acontecimentos, e pediu aos países envolvidos que aderissem ao espírito e à letra da Declaração de Manila de 1992, nomeadamente à necessidade de resolução por via pacífica de todas as questões ligadas ao Mar do Sul da China e não adopção de medidas potencialmente destabilizadoras, que, nessa medida, possam afectar a Paz e a Segurança naquela área.

A questão foi naturalmente objecto de análise e discussão na 2.<sup>a</sup> reunião do *ASEAN Regional Forum* (ARF), realizada no Brunei alguns meses mais tarde.

Não obstante a China ter manifestado algumas reservas iniciais sobre a internacionalização da questão do MSC, incluindo o envolvimento externo nas respectivas conversações, acabou por aceitar a sua discussão nesta sede, pelo seu carácter consultivo e natureza não-vinculativa das suas decisões, tendo na altura procurado tranquilizar os países vizinhos e restantes membros, afirmando que considerava fundamental a

---

<sup>15</sup> Lee Lai To (2001).

preservação da liberdade de navegação e da segurança nas rotas marítimas do Mar do Sul da China.<sup>16</sup>

Entretanto, a China e as Filipinas emitiram, em 10 de Agosto de 1995, uma Declaração Conjunta intitulada “Consultas sobre o Mar do Sul da China e Outras Áreas de Cooperação”, que acabou por selar o conflito que havia estalado meses antes.

É também por esta altura que a ASEAN começa a defender com mais insistência a necessidade de negociação de um Código de Conduta (CC) regional para o Mar do Sul da China<sup>17</sup>. A China, que já havia estabelecido CC bilaterais com as Filipinas e o Vietname - o que confirma a sua preferência pelo recurso à via bilateral para discussão das questões relativas ao Mar do Sul da China, em detrimento da vertente regional ou internacional -, acabou por recuar na sua posição e aceitar trabalhar em conjunto com a ASEAN na redacção do texto do referido Código de Conduta, tendo, no entanto, colocado como condição prévia que o mesmo não viesse a ter disposições vinculativas.

#### Mischief Reef, 1999

Em Janeiro de 1999, a China voltou a construir estruturas numa outra área do Mischief Reef.

Contudo, ao contrário de há 4 anos atrás, e não obstante as diligências feitas pelas Filipinas nesse sentido, desta feita a ASEAN acabou por não surgir unida e a “uma só voz”, não se tendo manifestado publicamente contra a acção chinesa.

O então Vice-Ministro dos Negócios Estrangeiros das Filipinas, Lauro Baja Jr., foi especialmente crítico da postura adoptada pela ASEAN: *“Even some of our ASEAN friends are either mute, timid or cannot go beyond espousal of general principle of peace*

---

<sup>16</sup> Para informação mais detalhada sobre a postura e interesses chineses, ver Lee Lai To, “China, the USA and the South China Sea Conflicts, *Security Dialogue no. 34/1*, International Peace Research Institute (PRIO), Oslo, March 2003.

<sup>17</sup> Ideia, aliás, já patente no ponto 4 da Declaração de Manila de 1992.

*settlement of disputes and polite words of understanding given in the corridors or meeting rooms”*.<sup>18</sup>

Por ocasião de uma Mesa-Redonda organizada pelo Center of Naval Analysis de Washington, realizada em 3 Novembro 1999, na síntese das principais conclusões, refere-se, como principais motivos para a não tomada de posição pública por parte da ASEAN relativamente a esta acção chinesa, a Crise Financeira Asiática e a instabilidade política na Indonésia, associados à deliberada preocupação de não susceptibilizar publicamente a China (que havia ajudado alguns dos países membros a ultrapassar os piores momentos da crise económica).<sup>19</sup>

## **2.4 Desenvolvimentos recentes**

Entretanto, após alguns anos de negociação, foi assinada, em 4 de Novembro de 2002, a “Declaração do Código de Conduta no Mar do Sul da China”, por ocasião da Cimeira ASEAN/China de Phnom Penh. Os principais objectivos da Declaração são os seguintes:

- Reafirmação do respeito e compromisso perante a liberdade de navegação no Mar do Sul da China;<sup>20</sup>
- Resolução dos diferendos territoriais por via pacífica e sem recurso à força;
- Auto-contenção em actividades que possam gerar conflitos, tais como ocupação de locais actualmente desabitados, e promoção de esforços tendo em vista o reforço da confiança mútua;
- Troca de informação entre militares dos países signatários, no sentido de notificação prévia recíproca (numa base voluntária) sobre a realização de exercícios militares;
- Cooperação na protecção de espécies marinhas e na investigação científica, segurança de navegação, entre outros aspectos.

---

<sup>18</sup> Citação extraída do artigo “Concern over Spratly Statement”, in *The Straits Times*, Singapore, 27 April 1999.

<sup>19</sup> “China and the South China Sea – A Conference Summary Report”, elaborado por Michael McDevitt (<http://www.csis.org/pacfor/pac1599.html>).

<sup>20</sup> De referir que o Vietname pretendia ver incluída na Declaração uma referência às ilhas Paracel, o que acabou por não acontecer face à recusa da China, pelo que a Declaração não inclui zonas específicas nas suas disposições.



Segundo alguns autores<sup>21</sup>, esta Declaração representa um forte desvio da ideia original de elaboração de um Código de Conduta detalhado e vinculativo para o Mar do Sul da China, e é incerto que os países signatários alguma vez consigam chegar a acordo nesta matéria. Como principais motivos, são apontados os seguintes:

- A China desde sempre afirmou que os seus direitos de soberania sobre o conjunto do Mar do Sul da China são inalienáveis;
- A China tem desenvolvido a via bilateral com os países ASEAN envolvidos, e tem sido bem sucedida no objectivo de os dividir, procurando atender aos seus interesses mediante a assinatura de Códigos de Conduta bilaterais, obviando desta forma a que a ASEAN surja unida e a “uma só voz”;
- Pequim parece estar apenas preparada para apoiar um Código Regional não-vinculativo, limitado às Ilhas Spratly e focalizado no diálogo e promoção da estabilidade regional, em detrimento das questões de soberania.

Por outro lado, a divisão existente no seio dos países ASEAN relativamente a esta questão também tem sido relevada, uma vez que parece estar-se em presença de diferentes tipos de relacionamento com a China e de visões contrastantes acerca da tese da “ameaça chinesa”. Acresce que alguns dos membros têm reivindicações territoriais nas Spratly, ao passo que outros não estão preocupados com o problema da soberania.

Outros autores têm um ponto de vista diferente, chamando desde logo a atenção para o mérito da ASEAN em ter persuadido a China a optar pela via multilateral no contexto da negociação de um Código deste tipo. Nesta óptica, Mely Caballero-Anthony<sup>22</sup> elencou os seguintes argumentos:

- Nunca terá sido a intenção, quer dos países ASEAN quer da China, de verem incluída a questão da soberania ou jurisdição territorial nas negociações do Código de Conduta regional;

---

<sup>21</sup> Ver, por exemplo, Ralf Emmers, “ASEAN, China and the South China Sea: An Opportunity Missed”, *Institute of Defence and Strategic Studies (IDSS) Commentaries*, Singapore, November 2002.

<sup>22</sup> Mely Caballero-Anthony, “Major Milestone in ASEAN-China Relations”, *IDSS Commentaries*, Singapore, November 2002.

- As disputas territoriais não devem ser dirimidas a nível multilateral, mas sim bilateral, particularmente se houver necessidade de recurso a arbitragem internacional para o efeito;
- A ASEAN não dispõe de meios para resolução de disputas territoriais; aliás, tal prerrogativa nem sequer consta do seu mandato;
- Um Código de Conduta deverá servir acima de tudo como instrumento de criação de confiança, o que implica depender em muito da boa fé das partes e, como tal, não pode ter natureza vinculativa.

Sem prejuízo da diversidade de avaliações sobre os últimos desenvolvimentos ocorridos na questão do Mar do Sul da China, num aspecto todos parecem estar de acordo: o resultado conseguido na Cimeira “ASEAN+1” de Novembro 2002 parece demonstrar o empenhamento, tanto da China como dos países ASEAN directamente envolvidos na disputa territorial, em continuarem a prosseguir esforços no sentido de se encontrar uma solução negociada e que, na medida do possível, vá ao encontro dos respectivos interesses.

### **3. Situação Actual e Perspectivas Futuras**

#### **3.1 Tratado de Amizade e Cooperação**

Em 8 de Outubro de 2003, por ocasião da 7.<sup>a</sup> Cimeira ASEAN/China, este país aderiu formalmente ao Tratado de Amizade e Cooperação (TAC) do Sudeste Asiático, assinado em Fevereiro de 1976 pelos membros fundadores ASEAN, e objecto de duas revisões, uma em 1987, outra em 1998.

Uma das alterações ao Tratado consistiu na possibilidade de adesão de outros países, tanto do Sudeste Asiático como de outras zonas geográficas.<sup>23</sup>

O TAC tem como objectivo principal a promoção da paz, amizade e cooperação entre os países membros, cuja actuação deverá nortear-se pelos seguintes princípios orientadores:

---

<sup>23</sup> Para além dos membros fundadores ASEAN e da China, são também Partes Contratantes os “novos” membros ASEAN, Índia e a Papua Nova Guiné.

- Respeito mútuo pela independência, soberania, igualdade, integridade territorial e identidade nacional de todas as nações;
- Cada país membro deve ter o direito de gerir o seu destino sem interferência, subversão ou coacção externa;
- Não-ingerência de um país membro nos assuntos internos de outro país membro;
- Resolução de diferendos por via pacífica;
- Renúncia à ameaça ou uso efectivo da força;
- Nenhum dos países deverá participar em quaisquer actividades que possam constituir uma ameaça à estabilidade política e económica, à soberania ou à integridade territorial de outro país membro.

A adesão da China é tanto mais significativa quanto se trata do primeiro país de peso (fora da zona do Sudeste Asiático) a fazê-lo, o que só vem comprovar o actual clima de bom relacionamento actualmente existente entre a China e os países ASEAN em geral.

### **3.2 Principais desafios que se colocam às relações China/países ASEAN na área da segurança**

#### **3.2.1 Perspectiva chinesa**

Alguns analistas são de opinião que a China tem registado avanços significativos nos últimos anos em matéria de influência estratégica sobre a Sudeste Asiático, com especial destaque para os países da antiga Indochina francesa, que, para além de mais próximos geograficamente, são também mais frágeis e dependentes economicamente.

Naturalmente, a estratégia de segurança chinesa não pode ser dissociada da sua estratégia global de desenvolvimento. Continuando a ser assumidamente o desenvolvimento económico a sua primeira prioridade, interessa à China poder contar com uma zona limítrofe estável. Com este fim, e tendo também presente o disposto no “Novo Conceito de Segurança”<sup>24</sup>, é previsível que a China, pelo menos no imediato e curto prazo, deixe

---

<sup>24</sup> Enunciado em Julho 1998, no âmbito de um Livro Branco sobre questões de Defesa. Inclui os Cinco Princípios para uma Coexistência Pacífica, a saber: respeito mútuo pela soberania e integridade territorial; princípio da não-agressão; não-interferência nos assuntos internos de outro país; igualdade e benefícios mútuos; coexistência pacífica.

para segundo plano as disputas territoriais com os países vizinhos, em nome da prossecução do objectivo de “segurança comum”.<sup>25</sup>

No que diz respeito a um eventual reforço das relações entre a China e os países ASEAN em matéria de defesa, não parece crível que, no momento, estejam já criadas todas as condições para que isso aconteça, situação aplicável a países como Singapura, Filipinas, Malásia e Tailândia. Apesar de existirem já alguns intercâmbios, ainda não estão criadas as condições para se poder avançar para um patamar que envolva, por exemplo, aspectos como exercícios militares conjuntos.<sup>26</sup>

### **3.2.2 Perspectiva ASEAN**

A estratégia de segurança dos países ASEAN tem-se baseado na tentativa de impedir o domínio total da sub-região do Sudeste Asiático por parte de qualquer grande potência (mundial e/ou regional), no que se designou por postura de “contra-hegemonia”,<sup>27</sup> em que se assume que a ordem regional é melhor garantida se forem utilizadas abordagens diferenciadas (contenção, alinhamento,...), consoante as diversas situações de conjuntura.

No que se refere às relações com a China, enquanto potência regional em fase crescente de afirmação, os países ASEAN têm privilegiado a estratégia de não-confrontação, por considerarem a mais adequada à conjuntura do momento, sendo, contudo, de notar que a mesma não significa necessariamente um alinhamento estratégico com Pequim.

Assim, a resposta dos países ASEAN, em matéria de segurança, à ascensão da China, tem assumido duas vertentes distintas. A primeira tem que ver com o desenvolvimento das suas capacidades nacionais de defesa, e está intimamente ligada ao clima de incerteza que ainda paira em torno da evolução da balança de poder regional. Países como a Malásia, Singapura e, especialmente, as Filipinas são os que se apresentam mais apreensivos

---

<sup>25</sup> Carlyle A. Thayer, “China’s ‘New Security Concept’ and ASEAN”, *CSIS Comparative Connections*, 3rd Quarter 2000.

<sup>26</sup> Nomeadamente por razões como: constrangimentos de política interna (especialmente na Malásia e Indonésia); fortes laços de segurança com os EUA (Singapura, Malásia, Filipinas, Tailândia).

<sup>27</sup> Amitav Acharya, “Seeking Security in the Dragon’s Shadow: China and the Southeast Asia in the Emerging Asian Order”, *IDSS working paper series no. 44*, Singapore, March 2003.

perante a eventual adopção de uma postura expansionista em matéria de segurança por parte da China.<sup>28</sup>

No entanto, muitos dos países ASEAN vêm-se a braços com limitações orçamentais, o que tem prejudicado sobremaneira a sua pretensão de auto-suficiência em matéria de defesa. Em face deste constrangimento, emerge a segunda vertente da estratégia de resposta à ascensão chinesa, que passa pelo estabelecimento de laços de defesa mais estreitos com potências externas, nomeadamente os EUA.

Não obstante, a estratégia actual dos países ASEAN, de conferir grande liberdade de acção à China, desde que a mesma não potencie uma situação de conflito, ou uma ingerência chinesa nos seus direitos de soberania e assuntos internos, deverá continuar no futuro. Esta orientação tem também subjacente um cada vez mais profundo alinhamento da China com o sistema de ordem regional, em que exista a percepção que os custos em caso de uso da força na discussão de problemas com os países vizinhos, serão sempre superiores aos benefícios que poderá retirar dessa postura de alinhamento.

### **3.3 Perspectivas futuras da questão do Mar do Sul da China**

Em resultado da prioridade conferida pela comunidade internacional a “assuntos globais” como sejam a luta contra o terrorismo internacional e as novas formas de terrorismo global, a questão do Mar do Sul da China deverá permanecer circunscrita à sua dimensão regional, sem intervenção de potências externas (como os EUA), a não ser que surja uma qualquer situação de escalada de conflito, cenário que não parece crível no futuro próximo.

A China e os países ASEAN deverão continuar a desenvolver esforços no sentido de chegarem a acordo sobre o texto do futuro Código de Conduta regional.

Ao mesmo tempo, ter-se-á de pensar no futuro próximo em formas concretas de resolução do diferendo, que terão necessariamente de passar pela discussão concreta do elemento,

---

<sup>28</sup> Mely Caballero Anthony, “U.S.-Philippines Relations Post September 11: Security Dilemmas of a Front-Line State in the War on Terrorism”, *IDSS Commentaries*, Singapore, October 2002.

tão sensível quanto incontornável, da soberania e jurisdição territorial. A este respeito, pensa-se que a solução mais desejável, em termos de decisão, seria o recurso à mediação de uma terceira parte independente, com estatuto e objectivos a definir posteriormente.

## **Considerações Finais**

Após um longo período de distanciamento mútuo desde o fim da 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial, ditado sobretudo por questões de natureza ideológica, durante os anos 90 assistiu-se à concretização da normalização das relações diplomáticas entre a China e os países fundadores ASEAN, com tradução imediata no reforço dos mecanismos de diálogo, tanto formais como informais.

Esta aproximação ficou sobretudo a dever-se a uma mudança de postura e de prioridades da China na sua política externa, que, muito por culpa da política de abertura ao exterior implementada por Deng Xiaoping desde finais de 1978, passou a ser muito mais pragmática e menos orientada ideologicamente. Em face do objectivo prioritário de desenvolvimento económico, a política de “boa vizinhança” com os países vizinhos do Sudeste Asiático passou a ser uma realidade, devidamente apoiada no “Novo Conceito de Segurança”.

Cabe também salientar que o chamado “ASEAN Way”, ou seja, aspectos como a postura de não-confrontação ou a não-ingerência nos assuntos internos de outros países, entre outros, servia os interesses de não-alinhamento dos países ASEAN e, ao mesmo tempo, também agradava à China.

A questão mais importante que neste momento opõe a China aos países ASEAN diz respeito às reivindicações de soberania sobre o Mar do Sul da China, que envolve seis países, incluindo Taiwan. Apesar de algumas das reivindicações serem já de longa data, apenas nos anos 60-70 se passou a dar maior atenção à questão, facto a que não será alheio, quer a importância estratégica quer a relevância económica da zona.

Após a ocupação, por parte da China, da totalidade das ilhas Paracel em 1974, as ilhas Spratly passaram a ser praticamente o único foco de atenção no Mar do Sul da China, e constituíram motivo dos principais incidentes registados desde então, em 1988, 1995 e 1999. Se os incidentes de 1988 voltaram envolver a China e o Vietname e, nessa medida, foram considerados uma questão bilateral entre os dois países, já os incidentes posteriores associaram um país membro ASEAN (Filipinas) e, desde essa altura, a Organização foi chamada a ter um papel mais interventor no conflito.

Não obstante estes incidentes terem produzido algum impacto mediático, sobretudo o de 1995 (Mischief Reef), até ao momento não houve lugar a qualquer intervenção externa no terreno<sup>29</sup>, incluindo dos EUA, que têm desde sempre privilegiado o princípio da não-ingerência e a obtenção de uma solução negociada ao nível regional.

Neste contexto, alguns analistas, como Ang Cheng Guan ou Lee Lai To<sup>30</sup>, defendem que a China, cujas acções estão na origem de todos os incidentes suprarreferidos, terá feito uma preparação minuciosa de todas elas, nomeadamente no que diz respeito à escolha do melhor momento para agir, apostando em confrontos de baixa intensidade e capitalizando na declarada indisponibilidade de intervenção por parte das potências exteriores ao conflito.

Estes incidentes acabaram por não obviar à prossecução de conversações entre a China e a ASEAN, no que foi considerado uma vitória da Organização, ao ter conseguido “engajar” a China ao diálogo multilateral, em detrimento do “approach” bilateral que desde sempre havia privilegiado. Convém, no entanto, ter presente que a China tem procurado recolher dividendos dessa concessão, que passam sobretudo por garantir a não-intervenção das potências externas (sobretudo dos EUA) na questão em apreço.

As negociações inicialmente conducentes à criação de um Código de Conduta regional acabaram por produzir, para já, uma Declaração sobre a Conduta das Partes no Mar do Sul da China, que viu a luz do dia na Cimeira ASEAN/China de Novembro de 2002, realizada em Phnom Penh, Camboja, e que dividiu os analistas, uns considerando que ficou bastante

---

<sup>29</sup> Exceptuando as conversações em sede multilateral, como no ARF, por exemplo.

<sup>30</sup> Caracterizou a abordagem chinesa como gradualista e de “*cautious opportunism*”. Ver Lee Lai To, 2003.

aquém das expectativas, outros defendendo que este resultado constitui um passo no bom sentido rumo a uma resolução pacífica da questão.

Para que tal seja uma realidade, as partes em litígio terão que começar a discutir, mais cedo ou mais tarde, a questão sensível da soberania e jurisdição territorial, tanto mais que a inexistência de regulamentação na zona tem causado elevados custos aos mais diversos níveis, nomeadamente económico, ambiental e de segurança marítima.

Contudo, não se afigura para breve, nem uma resolução rápida da questão nem uma alteração do actual *status quo*, pelo menos sob pressão externa, dado que a questão do Mar do Sul da China continuará a permanecer longe dos grandes holofotes da cena internacional (como é, aliás, do interesse da China, e não tanto de alguns países ASEAN, sobretudo das Filipinas), concentrados que estão actualmente nos chamados “assuntos globais” (terrorismo internacional, novas formas de terrorismo global, Iraque, Afeganistão, Médio Oriente, Península Coreana, etc).

Janeiro 2004\*

\* Versão revista do original concluído em Outubro de 2003, no âmbito da 3.<sup>a</sup> edição do curso de Pós-Graduação em China Moderna (ISCSP/UTL, 2002/03).



## **ANEXOS**

### **Comunicados Oficiais ASEAN sobre a questão do Mar do Sul da China:**

(Fonte: [www.aseansec.org](http://www.aseansec.org))

- ASEAN Declaration On The South China Sea (Manila, Philippines, 22 July 1992)
  
- Recent Developments in the South China Sea - 18 March 1995
  
- Declaration On The Conduct Of Parties In The South China Sea (Phnom Penh, Cambodia, 4 November 2002)