

# **O reforço do relacionamento económico entre a China e os Países ASEAN no início do Século XXI: principais aspectos e motivações**

Rui Pereira<sup>1</sup>

## **Introdução**

No âmbito do presente trabalho, proceder-se-á a uma breve retrospectiva evolutiva das relações entre a China e os países ASEAN, desde o final da 2.ª Guerra Mundial até à actualidade.

Seguidamente, abordar-se-ão os principais aspectos das relações económicas China/ASEAN, com especial destaque para os desenvolvimentos significativos registados a partir da segunda metade da década de 90.

## **I – Breve retrospectiva da evolução do relacionamento entre a China e os Países ASEAN desde o fim da 2.ª Guerra Mundial 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.ª 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-

---

<sup>1</sup> Técnico Superior da Direcção-Geral da Empresa - Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho.

comunistas face a Pequim.<sup>2</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”.

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>3</sup>

---

<sup>2</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.

<sup>3</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).

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>4</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**

Durante a década de 90, o “*constructive engagement*” constituiu-se como a abordagem prevalecte 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,

---

<sup>4</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.

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>5</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>6</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. Este aspecto será mais desenvolvido no Capítulo II.

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

---

<sup>5</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>6</sup> Lee Lai To, “China’s Relations with ASEAN: Partners in the 21st Century?”, *Pacific Review*, Volume 13, Number 1, February 2001.

diminuição da influência ocidental, nomeadamente dos EUA, nos assuntos do Leste Asiático<sup>7</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*".

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>8</sup>

## **II – Relacionamento económico China/Países ASEAN**

### **2.1 Comércio<sup>9</sup> e Investimento**

A normalização das relações diplomáticas entre a China e os países ASEAN, iniciada nos anos 70, teve reflexos visíveis no reforço do comércio bilateral. De um total de \$523 milhões em 1975, evoluiu para \$2,1 mil milhões em 1980 e \$6,7 mil milhões em 1990.

Na década de 90, assistiu-se a um crescimento exponencial do comércio bilateral, sendo que um dos factores terá sido a adesão dos designados "novos membros ASEAN" (Laos, Myanmar, Vietname e Camboja), nomeadamente os

---

<sup>7</sup> Ver, por exemplo, Lee Lai To (2001).

<sup>8</sup> Importa 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.

<sup>9</sup> Fazer-se-á apenas referência ao comércio de mercadorias, por não ter sido possível recolher informação suficiente sobre o comércio de serviços.

Fonte: "Forging Closer ASEAN-China Economic Relations in the XXIst Century", *ASEAN-China Expert Group on Economic Cooperation*, October 2001.

três primeiros, com os quais a China mantém fortes ligações comerciais transfronteiriças.

Em 2000, o comércio bilateral ascendeu a \$39,5 mil milhões, tendo crescido a uma taxa média anual de 20,4% desde 1991 (nesse ano situou-se em \$7,9 mil milhões).

As exportações chinesas com destino aos países ASEAN evoluíram de \$4,1 mil milhões em 1991 para \$17,3 mil milhões em 2000, ao passo que as importações com origem ASEAN passaram de \$3,8 mil milhões em 1991 para \$22,2 mil milhões em 2000.

De onde se constata que, no decurso da década de 90, a balança comercial começou a ser deficitária para a China, pese embora os montantes em causa não sejam significativos (-\$4,9 mil milhões em 2000).

Em 2000, os países ASEAN representaram 6,9% do total das exportações chinesas (contra 5,7% em 1991) e 9,9% do total importado (contra 6% em 1991).

Nesse ano, a ASEAN tornou-se no 5.º principal parceiro comercial da China, a seguir ao Japão, EUA, UE e Hong-Kong.

Existe ainda um largo potencial de crescimento, na medida em que os principais parceiros comerciais, tanto ASEAN como da China, continuam a ser países/sub-regiões desenvolvidos.

A título de exemplo, os EUA, UE e Japão representaram, respectivamente, 20,5%, 16,3% e 11% do total exportado pela ASEAN-6<sup>10</sup> em 1999, e 16,3%, 12,3% e 18,3% das suas importações.

No que diz respeito à China, os EUA, UE e Japão concentraram, respectivamente, 21,5%, 15,5% e 16,6% do total das suas exportações nesse ano.

No que se refere à estrutura do comércio bilateral, em 1993, os cinco principais grupos de produtos exportados pela ASEAN com destino à China

---

<sup>10</sup> Inclui os 5 membros fundadores (Filipinas, Indonésia, Malásia, Tailândia e Singapura) e o Brunei.

eram os seguintes: petróleo e combustíveis; madeira; óleos e gorduras vegetais; maquinaria/material informático; equipamento eléctrico. No seu conjunto, representaram 75,7% do total.

Em 1999, o grau de importância relativa alterou-se, com os produtos transformados a assumirem a fatia de leão, em detrimento dos produtos primários, constituindo exemplo o grupo maquinaria/material informático, que subiu de 12,4% para 38,2% do total.

Por outro lado, o grau de diversificação das exportações registou igualmente um acréscimo. Em 1999, os cinco principais grupos de produtos exportados pela ASEAN para a China cingiram-se a 60,3% do total.

Quanto às importações ASEAN originárias da China, têm desde sempre apresentado um padrão de maior diversificação. Em 1993, os cinco principais grupos de produtos foram: equipamento eléctrico; maquinaria/material informático; petróleo e combustíveis; algodão; tabaco. No seu conjunto, representaram pouco mais de 40% do total. Em 1999, o grupo equipamento eléctrico continuou a ser o mais representativo, concentrando desta feita quase metade do total importado.

Do lado da China, as exportações com destino ao espaço ASEAN que apresentaram maior vantagem comparativa em 2000 situaram-se nos seguintes grupos: artigos e bases de metal; têxteis, vestuário e calçado; produtos vegetais e preparações alimentares; veículos; cerâmica/cimento/pedras e outros produtos transformados. Nesse ano, concentraram 38% do total das exportações e apenas 8,8% das importações.

Por seu turno, as exportações para a China em que a ASEAN denotou maior vantagem comparativa em 2000 foram: produtos minerais (incluindo combustíveis); plásticos e borracha; madeira e produtos da madeira; papel e pasta de papel; gorduras e óleos vegetais. Representaram 42% do total exportado.

Outros sectores, em que se constata uma forte componente de comércio intra-ramo<sup>11</sup>, incluem: maquinaria e equipamento eléctrico; produtos químicos; equipamento de precisão óptica; instrumentos musicais.

Neste contexto, cabe salientar o grupo maquinaria e equipamento eléctrico, que representou 39% das exportações chinesas com destino à ASEAN e 41% das importações chinesas com origem ASEAN.

Dados mais recentes sobre o comércio bilateral dão conta da continuada intensificação das trocas comerciais. Assim, em 2002, ascendeu a \$54,8 mil milhões, contra \$41,6 mil milhões no ano anterior, equivalente a um incremento de 31,8%.

Neste ano, a China foi já destino de 10,2% do total das exportações ASEAN (contra 5,2% em 1990), ao passo que o Japão, por exemplo, concentrou 12% do total (contra 14,5% em 1990).

Durante os primeiros seis meses de 2003 (Janeiro-Junho), as trocas comerciais totalizaram \$34,4 mil milhões (correspondendo a \$20,5 mil milhões de importações chinesas e a \$13,9 mil milhões de exportações), um acréscimo de 45,3% relativamente a igual período do ano anterior. Face aos números já conhecidos para este ano, é de supor que os valores anuais finais para 2003 se situem na ordem dos \$70 mil milhões.

As autoridades chinesas estimam que, a manter-se este ritmo de crescimento, será possível atingir a meta dos \$100 mil milhões em 2005.<sup>12</sup>

No que diz respeito ao Investimento Directo Estrangeiro (IDE),<sup>13</sup> como é sabido, tanto a ASEAN como a China são tradicionalmente receptores de IDE, e não tanto investidores líquidos no exterior.

O IDE na China começou em 1979, na sequência da "open door policy" de Deng Xiaoping (iniciada em Dezembro de 1978) e da *Equity Joint Venture Law*

---

<sup>11</sup> Este tipo de comércio na mesma categoria de produtos apresenta algumas vantagens, sobretudo ligadas a uma maior diferenciação e à obtenção de economias de escala.

<sup>12</sup> Ver, por exemplo, discurso do 1.º Ministro chinês Wen Jiabao, por ocasião da 2.ª Cimeira de Negócios e Investimento ASEAN (Bali, Indonésia, 7 Outubro 2003).

<sup>13</sup> Fonte: "Foreign Direct Investments to China and Southeast Asia: Has ASEAN Been Losing Out?", *Economic Survey of Ministry of Trade and Industry of Singapore*, Third Quarter 2002.

de 1979. No entanto, tanto a participação externa no capital de empresas chinesas como a instalação de empresas estrangeiras no país permaneceram muito limitadas até 1992, altura em que o processo de liberalização da entrada de IDE na China foi fortemente acelerado. Os efeitos fizeram-se sentir de imediato, com taxas de crescimento exponencial dos montantes de IDE no país, da ordem dos 150% em 1992 e 1993.

Assim, de \$4,4 mil milhões em 1991, passou-se para \$28 mil milhões em 1993 e \$44 mil milhões em 1997.

Desde 1993, a China passou a concentrar cerca de metade do total investido na Ásia, e constituiu-se como o principal receptor do conjunto dos Países em Desenvolvimento (PED). Acresce que, entre 1992 e 1997, foi o 2.º maior a nível mundial, logo a seguir aos EUA.

O início dos anos 90 coincidiu também com um período de forte crescimento de IDE nos 5 membros fundadores ASEAN<sup>14</sup>, nomeadamente na Tailândia, Malásia e Singapura, que, até 1997-98, captaram mais IDE do que economias de maior dimensão, como a japonesa e a sul-coreana. Naturalmente, esta tendência foi abruptamente interrompida em face da emergência da Crise Financeira Asiática.

Enquanto os níveis de atracção de IDE na China não foram afectados, rondando a média de \$40 mil milhões/ano, no que se refere à área ASEAN-5, a descida foi substancial, bem patente na evolução do seu *share* no total do IDE na Ásia. No concreto, de 51% em 1990 passou para apenas 11% em 2001.

Por esta altura, começou a ganhar forma a percepção nalguns meios, sobretudo académico e imprensa escrita<sup>15</sup>, de que a captação de IDE na Ásia seria um “jogo de soma nula”, ou seja, que o incremento registado num determinado país seria conseguido à custa de uma diminuição noutra país ou conjunto de países.

---

<sup>14</sup> Conhecidos pela sigla ASEAN-5 (Filipinas, Indonésia, Malásia, Tailândia, Singapura).

<sup>15</sup> Ver, por exemplo, “ASEAN Slips Into Irrelevance”, *Asian Wall Street Journal*, 5 November 2002, e “Economic Juggernaut: China is Passing US as Asian Power”, *New York Times*, 29 June 2002.

No concreto, esta teoria subentende que o acréscimo de IDE na China está directamente ligado à perda de importância relativa dos países ASEAN (nomeadamente dos membros fundadores) nos últimos anos.<sup>16</sup>

Procurando “desmistificar” esta ideia, o estudo do Ministério do Comércio e Indústria de Singapura<sup>17</sup> tentou demonstrar que não se está em presença de um “jogo de soma nula”, na medida em que tanto a China como a ASEAN-5 experimentaram elevadas taxas de crescimento na captação de IDE durante a década de 90, até à Crise Financeira Asiática. Assim, no período 1989-97, o IDE na China subiu de \$3,4 mil milhões para \$44 mil milhões, enquanto que na ASEAN-5 evoluiu de \$7,6 mil milhões para \$27 mil milhões no mesmo período, com taxas de crescimento médio anual de 38% e 17%, respectivamente.

Por outro lado, entre 1998-2000, período em que se assistiu a uma quebra significativa do IDE na ASEAN-5, também na China a *performance* de captação foi inferior. Comparando com os valores de 1997, os números atingidos em 2000 significam uma descida de 67% e 7,8%, respectivamente.

Em 2001, o IDE com destino à China e ASEAN-5 voltou a registar a mesma tendência, desta feita em sentido positivo, com taxas de crescimento de 31% e 15%, respectivamente<sup>18</sup>.

De onde se conclui que, não sendo de ignorar alguma competição existente entre a China e a ASEAN em termos de captação de IDE (dir-se-ia que é inevitável), os verdadeiros motivos para a diminuição dos fluxos de IDE no espaço ASEAN não terão tanto que ver com um eventual redireccionamento para o mercado chinês, mas sobretudo com os efeitos negativos da Crise Financeira Asiática, nomeadamente ao nível da quebra de confiança dos investidores nos mercados do Sudeste Asiático.

---

<sup>16</sup> Para uma discussão interessante sobre as diferentes perspectivas existentes nesta matéria, ver Amitav Acharya, “Seeking Security In The Dragon’s Shadow: China and Southeast Asia in the Emerging Asian Order”, *Institute of Defence and Strategic Studies*, working paper no. 44, Singapore, March 2003.

<sup>17</sup> “FDI in China and Southeast Asia: Has ASEAN Been Losing Out?” (2002).

<sup>18</sup> De assinalar que, a partir de 2002, a China se constituiu como o principal receptor de IDE a nível mundial (acima dos \$50 mil milhões), ultrapassando os EUA.

## 2.2 Contexto Sub-Regional

### 2.2.1 A Crise Financeira Asiática

É reconhecido pela generalidade dos autores<sup>19</sup> que a Crise Financeira Asiática<sup>20</sup> representou um ponto de viragem significativo nas políticas regionais asiáticas. Esta crise evidenciou, por um lado, as fragilidades existentes nas políticas e sistemas financeiros dos países do Nordeste e Sudeste Asiático, e, por outro, que a forte interdependência financeira regional exponenciou o seu rápido alastramento, por via do “efeito contágio”.<sup>21</sup>

A China escapou incólume à crise, mas não tentou tirar partido disso, por via de desvalorizações competitivas da sua moeda. Aliás, a não alteração da cotação do Yuan durante este período (1997/98) serviu de âncora de estabilidade regional e terá impedido efeitos ainda mais devastadores (na forma de desvalorizações sucessivas). De notar que a decisão das autoridades monetárias chinesas terá inclusive colocado as exportações do país sob maior pressão, dado que passaram a competir com produtos originários dos países ASEAN a preços mais baixos de mercado, em consequência das desvalorizações competitivas entretanto levadas a cabo por estes para tentar estancar os efeitos da crise financeira.

Este aspecto foi devidamente relevado pelos países do Sudeste Asiático e, sem dúvida, terá constituído um dos factores mais importantes de aproximação com a China, que atingiu desenvolvimentos sem precedentes a partir de finais da década de 90.

No rescaldo da crise, os países da sub-região constataram a sua excessiva dependência das instituições financeiras internacionais e a necessidade de uma inflexão nas suas políticas, no sentido de se garantir uma resposta atempada de cariz asiático a futuras situações deste tipo. As propostas então formuladas

---

<sup>19</sup> Ver, por exemplo, Naoko Munakata, “Whither East Asian Economic Integration?”, *Center for Northeast Asian Policy Studies (CNAPS)*, The Brookings Institution, Washington DC, June 2002; C. Fred Bergsten, “The New Asian Challenge”, *Institute for International Economics*, Washington DC, March 2000.

<sup>20</sup> Emergiu em 2 de Julho de 1997 e prolongou-se até Julho de 1998.

<sup>21</sup> Os países mais afectados foram, sobretudo, a Indonésia, Malásia e Tailândia; numa escala inferior, a Coreia do Sul, Singapura, Hong-Kong e Taiwan.

variaram desde a constituição de um Fundo Monetário Asiático (iniciativa japonesa) até à alteração dos regimes de taxas de câmbio.

Para além do processo de reformas económicas internas implementado pelos países mais afectados, acabaria por prevalecer a ideia de criação de uma rede de acordos cambiais – *swap arrangements* – conhecida como “Iniciativa de Chiang Mai” (Tailândia, Maio de 2000)<sup>22</sup>. Na prática, significa a constituição de uma espécie de Fundo de Reserva de Divisas, a que qualquer dos países signatários poderá aceder, em casos de problemas de liquidez e dificuldades nas suas balanças de pagamentos.

### **2.2.2 Emergência do formato “ASEAN+3”**

Acrescendo à Crise Financeira Asiática (CFA), que está na base de uma mudança profunda do *approach* seguido pelos países asiáticos em matéria de cooperação regional (extravasando a área financeira), outros factores contribuíram para um recentrar de estratégias e políticas regionais, tendo em vista uma cooperação regional alargada com alguns dos seus principais parceiros (nomeadamente os países do Nordeste Asiático), a saber:

- O sentimento de desilusão para com o papel e actuação dos EUA e das instituições financeiras internacionais aquando da Crise Financeira;
- A constatação, por parte daqueles países, de que a já elevada interdependência financeira deveria ter correspondência adequada ao nível do reforço dos mecanismos de cooperação económica;
- A necessidade de congregar esforços no sentido de garantir que, por via de uma maior institucionalização do relacionamento, as suas posições/reivindicações tenham um peso e influência acrescidos a nível internacional.

Deste modo, em plena Crise Financeira Asiática, realiza-se, em Dezembro de 1997, a primeira Cimeira “ASEAN+3”, associando os países ASEAN e o Japão, China e Coreia do Sul. Pouco tempo depois, em 1999, os líderes dos 13 países

---

<sup>22</sup> Por ocasião da reunião de Ministros das Finanças “ASEAN+3”.

decidiram constituir o *East Asia Vision Group* (EAEG)<sup>23</sup>, com o objectivo de apresentar propostas de reforço do relacionamento entre os países do Leste Asiático. Uma das recomendações-chave - a criação de uma Zona de Comércio Livre - seria, contudo, posta de lado pelos líderes, pelos seguintes motivos<sup>24</sup>:

- O receio, por parte dos países ASEAN, de verem enfraquecido o seu papel e importância, enquanto impulsionadores do processo "ASEAN+3";
- O facto da própria ASEAN não ter ainda concluído o seu processo de liberalização comercial (AFTA);
- As grandes disparidades de dimensão e desenvolvimento económico entre os países envolvidos;
- Acentuadas diferenças económicas estruturais e algumas sensibilidades sectoriais, nomeadamente o sector agrícola.

A estes motivos haverá ainda que adicionar as chamadas "forças centrífugas", ligadas à manutenção de uma certa ambivalência entre alguns dos países envolvidos, fruto das desconfianças histórico-culturais, de rivalidades políticas e da competição económica directa.

Não obstante a impossibilidade de concretização, no curto prazo, de uma Zona de Comércio Livre alargada, o objectivo em si não foi abandonado pelos líderes, razão pela qual foi constituído, em 2001, o *East Asia Study Group* (EASG), mandatado para estudar as modalidades e calendário mais adequado para a eventual implementação das recomendações emitidas pelo EAEG. O relatório final foi apresentado aos líderes na 6.ª "ASEAN+3" (Phnom Penh, Camboja, 4 Novembro 2002), não se conhecendo ainda reacções concretas dos países membros às propostas apresentadas.

---

<sup>23</sup> Em certo sentido, retoma a proposta visionária do 1.º Ministro da Malásia, Mohamad Mahathir, que, em 1990, havia sugerido a constituição de um *East Asian Economic Group* (posteriormente rebaptizado *East Asian Economic Caucus*), iniciativa na altura rejeitada por países como o Japão, Coreia do Sul (alegadamente sob pressão norte-americana) e Indonésia, nomeadamente por poder colidir com a actividade da recém-criada APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*).

<sup>24</sup> Citação livre de Zhang Yunling, Director do Instituto de Estudos da Ásia-Pacífico da Academia de Ciências Sociais de Pequim, em entrevista publicada no periódico *China and the World Economy*, No. 1, 2002.

Para já, foi acordado o estabelecimento de cooperação funcional em sectores como: financeiro; transportes, ambiente, com base na “Declaração Conjunta sobre Cooperação no Leste Asiático”, emitida na Cimeira “ASEAN+3” de 1999, havida em Manila (Filipinas).

Foi também acordada a institucionalização de reuniões de “ministros da economia a 3”, incumbidos da supervisão e gestão dos mecanismos e instrumentos da cooperação económica. Destaque igualmente para a criação de um Fórum Industrial para discussão de assuntos de interesse comum.

Dada a constatação de que os avanços ao nível “ASEAN+3”, pese embora sejam desde já visíveis em matéria de reforço e diversificação da cooperação económica, serão necessariamente mais lentos no que diz respeito a uma eventual institucionalização de um agrupamento regional *tout court*, os países envolvidos acabaram por conferir primazia, no imediato e curto prazo, à abordagem bilateral, ou seja, a vertente “ASEAN+1”.

### **2.3 Abordagem “ASEAN+1” com a China**

Teve o seu início na já referida histórica Cimeira de Kuala Lumpur de 1997. Um dos principais resultados atingidos na ocasião 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, este documento integrou também assuntos de natureza política e de segurança (ex: questão do Mar do Sul da China).

O processo de aproximação económica entre a China e os Países ASEAN, acelerado na sequência da Crise Financeira Asiática, consolidou-se em 1999-2000, com a assinatura de um conjunto de Acordos Bilaterais de Cooperação de longo prazo entre a China e uma série de países ASEAN (Tailândia, Vietname, Filipinas, Indonésia, Malásia, Singapura, Myanmar).

### **2.3.1 Acordo-Quadro de Cooperação Económica Abrangente China/ASEAN – motivações e antecedentes próximos**

De entre os motivos que terão presidido ao estabelecimento de um quadro de cooperação económica formal e abrangente entre a China e a ASEAN no dealbar do Século XXI, de que o Acordo em epígrafe constitui, indubitavelmente, um dos expoentes máximos, poder-se-ão enumerar os seguintes:

- A aceleração incontornável do processo de Globalização;
- A criação e consolidação de agrupamentos regionais de comércio um pouco por todo o mundo, nomeadamente na Europa e na América do Norte;
- A emergência da China como potência económica à escala mundial e as oportunidades e desafios existentes, nomeadamente proporcionados pela adesão deste país à OMC em Dezembro 2001;
- A crescente interdependência económico-financeira na sub-região asiática.

Em Novembro de 2000, por ocasião da 4.<sup>a</sup> Cimeira “ASEAN+1” com a China, o então 1.º Ministro chinês, Zhu Rongji, propôs a criação de um Grupo de Peritos ASEAN-China sobre Cooperação Económica, encarregue de emitir recomendações com vista ao reforço das relações económicas. O relatório final incluiu um estudo de viabilidade da criação de uma Zona de Comércio Livre (ZCL), tendo concluído pela viabilidade do projecto.

As conclusões e recomendações do relatório em apreço foram aprovadas pelos líderes na Cimeira “ASEAN+1” de Novembro de 2001, “para surpresa geral”, segundo alguns analistas<sup>25</sup>.

Um ano depois, em Novembro de 2002, por ocasião da 6.<sup>a</sup> Cimeira “ASEAN+1” com a China, havida em Phnom Penh, Camboja, foi assinado o Acordo-Quadro de Cooperação Económica Abrangente China/ASEAN, tendo entretanto entrado em vigor, em 1 de Julho de 2003.

---

<sup>25</sup> Ver, por exemplo, Zhang Yunling, “East Asian Cooperation and Integration: Where to Go?”, *Institute of Asia-Pacific Studies, Chinese Academy of Social Sciences*, Beijing, August 2002; He Fan, “Regional Economic Cooperation: China’s Perspective”, *Background Paper for EAS Country Unit, World Bank*, Washington DC, June 2002.

### Principais características e calendário previsto de implementação do Acordo:

O aspecto de maior destaque do Acordo é, sem dúvida, o estabelecimento do plano operacional de implementação de uma Zona de Comércio Livre para mercadorias e serviços, que terá carácter assimétrico, ou seja, a China irá abrir o seu mercado mais rapidamente, a concluir:

- Até 2010 para os países fundadores ASEAN+Brunei, com negociações previstas até 30 de Junho de 2004 e início de desmantelamento pautal faseado em 2005;<sup>26</sup>
- Até 2015 para os quatro novos membros ASEAN.

O Acordo prevê igualmente uma liberalização parcial imediata (*Early Harvest Programme*), de âmbito restrito aos produtos agrícolas e pecuários, com um período de implementação de 3 anos (1 de Janeiro de 2004-31 de Dezembro de 2006). Segundo alguns analistas, este programa, em que, para os produtos abrangidos, a China concede aos países ASEAN condições preferenciais de acesso ao seu mercado, comparativamente com as que foram acordadas em sede OMC, terá sido um dos factores que ajudou a convencer os líderes ASEAN das vantagens em aderir ao projecto de criação de uma Zona de Comércio Livre.

A concretizar-se, estar-se-á em presença da maior Zona de Comércio Livre do mundo: 1,7 biliões de consumidores, PIB de \$2 biliões, comércio total de \$1,2 biliões.

Entretanto, uma simulação levada a cabo pelo Secretariado ASEAN permitiu concluir, em termos de benefícios estimados da Zona de Comércio Livre China/ASEAN, os seguintes:

- Crescimento médio anual do PIB ASEAN e da China de 0,9% e 0,3%, respectivamente;

---

<sup>26</sup> Para os serviços e aspectos relacionados com o investimento, o calendário de implementação ainda não está definido, apenas foi acordado o início de negociações em 2003.

- Incremento das exportações ASEAN para a China até 48% e das exportações da China para a ASEAN até 55%.

Seguidamente, apresentam-se os objectivos (explícitos e implícitos) eventualmente prosseguidos pela China e a ASEAN com este acordo, bem como algumas das consequências previsíveis<sup>27</sup>:

### China

- Diversificar os seus mercados de exportação e garantir uma menor dependência comercial dos mercados norte-americano e europeu, ao mesmo tempo que, por via do incremento da interdependência económica, se procura garantir o reforço do clima de confiança nas relações com os países ASEAN;
- Tirar o devido partido da importância estratégica da ASEAN no plano energético;
- Ascender ao papel de líder das economias asiáticas emergentes e, por essa via, desafiar a liderança do Japão na sub-região, procurando reduzir a sua influência regional, num contexto de conhecida debilidade económica deste país;
- Contrabalançar o papel dominante dos EUA e contrariar as suas tendências unilateralistas de uma forma indirecta, por via do reforço dos seus laços com os principais países asiáticos, incluindo os aliados tradicionais dos EUA (Filipinas, Singapura, entre outros);
- Finalmente, contribuir para um maior isolamento de Taiwan e para o enfraquecimento dos fortes laços económicos que Taipé ainda mantém com os países ASEAN.

---

<sup>27</sup> Em grande medida, esta descrição baseia-se em Miguel Santos Neves, "A Área de Comércio Livre China-ASEAN: Motivações e Impacto Regional", *O Mundo em Português*, IEEI, Lisboa, Janeiro 2003.

## ASEAN

- Minimizar eventuais efeitos negativos resultantes da adesão da China à OMC (competição acrescida em termos comerciais e de IDE) e tirar o maior partido possível dos benefícios adicionais concedidos pela China, em termos de mais rápida abertura do seu mercado, comparativamente com os compromissos em sede OMC (ex: agricultura), bem como dos efeitos positivos do previsível incremento do IDE chinês no Sudeste Asiático;
- Fazer face a alguns receios económicos já manifestados (“ameaça económica chinesa”), relacionados com a possível existência de uma estrutura económica China/ASEAN mais concorrencial do que complementar, e à possibilidade dos países ASEAN ficarem praticamente confinados ao fornecimento de produtos pertencentes aos segmentos inferiores da cadeia de valor (agrícolas, recursos naturais), obviando, desta forma, ao *upgrading* da sua estrutura produtiva.<sup>28</sup>

Por outro lado, o facto do programa de liberalização parcial (*Early Harvest Programme*) apenas abranger posições pautais, não contemplando os obstáculos não-pautais, também tem suscitado alguns receios;

- Estimular a competição entre os poderes regionais e aumentar a sua margem de manobra e poder negocial aquando da celebração de outros Acordos do mesmo tipo.

Este objectivo já começou, aliás, a produzir alguns efeitos visíveis, bem patentes nas reacções/iniciativas já conhecidas dos principais actores económicos da sub-região, nomeadamente do Japão, Coreia do Sul, Índia, Austrália e Nova Zelândia, e também de actores externos como os EUA, que já manifestaram publicamente o seu interesse em aprofundar as relações económicas com a ASEAN.

---

<sup>28</sup> Zhang Yunling, por exemplo, perfilha de opinião contrária. Na sua óptica, não obstante a China e os países ASEAN possuírem uma estrutura produtiva semelhante, competem em diferentes categorias de produtos. Contrariando a possível não criação de valor acrescentado ASEAN em termos produtivos, Zhang argumenta com a actual grande procura de partes e componentes electrónicos na China, que, como aliás já se constatou na análise da estrutura do comércio bilateral, tem levado a que este grupo de produtos seja actualmente o mais exportado pelos países ASEAN para aquele país.

### Consequências previsíveis

- Produz implicações significativas para a balança económica de poderes a nível regional. Cria condições para que a China se assuma, a prazo, como o líder económico regional (destronando o Japão), conjugando poder económico, influência política e capacidade militar.
- O sucesso deste projecto e a sua eventual extensão a países tão importantes como o Japão e a Coreia do Sul, poderá constituir, a médio prazo, a semente de uma eventual Comunidade Económica do Leste Asiático, sob possível liderança da China.
- Poderá ainda contribuir para, a longo prazo, enfraquecer a posição de predomínio estratégico dos EUA na sub-região. Não obstante uma melhoria conjuntural das relações China/EUA no período pós 11 de Setembro, a China prossegue uma subtil estratégia de competição estratégica com os EUA pelo controlo da sub-região, procurando minar as bases de influência económica norte-americana. Ao apostar na reconciliação e criação de relações de confiança com os países ASEAN, a China aposta na emergência de um quadro duradouro de segurança sem a mediação norte-americana, esvaziando, de alguma forma, a razão de ser da sua presença no Leste Asiático.

### **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 ASEAN, com tradução imediata no reforço dos mecanismos de diálogo, tanto formais como informais, e nos intercâmbios de comércio e investimento.

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 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.

Em termos económicos, merece saliência o continuado reforço do comércio bilateral, sobretudo visível no decurso da década de 90, e com tendência para continuar a intensificar-se, tendo sido estabelecida a meta de \$100 mil milhões até 2005. De referir que, a concretizar-se este cenário, a ASEAN poderá ascender a breve trecho (3-4 anos) à posição de principal parceiro comercial da China, ultrapassando o Japão, os EUA e a UE.

No que se refere ao Investimento Directo Estrangeiro, os intercâmbios recíprocos não são ainda muito significativos, dado que tanto a China como a ASEAN se constituem sobretudo como receptores de IDE. No entanto, é de prever que a situação se altere nos próximos anos, em consequência da cada vez maior liberalização da entrada de capitais estrangeiros na China após a sua adesão à OMC, e do facto do Governo chinês estar a incentivar fortemente as empresas chinesas a investirem no exterior.

Ainda em matéria de IDE, cabe referir que, sem prejuízo da China se constituir como competidor da ASEAN em matéria de captação de investimento estrangeiro, a tese de que se está em presença de um “jogo de soma nula” suscita sérias dúvidas, nem poderá ser objecto de uma interpretação linear. Como se procurou demonstrar através de alguns indicadores estatísticos, a evolução dos fluxos de IDE na China e no espaço ASEAN tem apresentado uma

variação em tudo semelhante (no sentido positivo ou negativo), naturalmente com valores mais elevados por parte da China.

A Crise Financeira Asiática de 1997-98 constituiu, por motivos vários, um factor de aproximação entre a China e a ASEAN, o principal dos quais terá sido a manutenção da cotação do Yuan por parte das autoridades monetárias chinesas, que, por essa via, ajudou à manutenção de uma certa estabilidade cambial e obviou à generalização de desvalorizações competitivas das moedas dos países mais afectados.

Em Dezembro de 1997, deu-se também início às abordagens "ASEAN+3" e "ASEAN+1", na histórica Cimeira de Kuala Lumpur (Malásia). Enquanto o processo de aproximação "ASEAN+3" (China, Coreia do Sul e Japão) se afigura mais complexo e de desenvolvimentos mais espaçados no tempo, como seria de prever, a via "ASEAN+1" tem avançado mais rapidamente e produziu já alguns resultados visíveis, o principal dos quais é, sem dúvida, a celebração do Acordo-Quadro China/ASEAN para uma Cooperação Económica Abrangente, que, entre outros aspectos, envolve a criação de uma Zona de Comércio Livre, a concluir até 2010 com os membros fundadores ASEAN (+Brunei) e 2015 com os novos membros ASEAN.

Um dos aspectos mais importantes do Acordo tem que ver com a aprovação de um programa de liberalização parcial imediata, a implementar por um período de 3 anos (Janeiro de 2004-Dezembro 2006), mediante o qual os países ASEAN beneficiarão, para os produtos abrangidos, de condições preferenciais de acesso ao mercado chinês, comparativamente com os compromissos de liberalização assumidos pela China no quadro da sua adesão à OMC.

Este reforço sem precedentes do relacionamento económico entre a China e a ASEAN terá, aliás, apanhado de surpresa alguns dos principais actores económicos da sub-região, como o Japão, sendo de entendimento geral que a China marcou pontos muito importantes com a celebração deste Acordo, dado que as suas implicações vão muito para além da esfera económica, assumindo inevitável significado político por via da consolidação do clima de confiança mútua entre as duas partes.

Os próximos anos prometem ser férteis em acontecimentos relacionados com a integração económica regional no Leste Asiático, agora que a sub-região parece ter aderido incondicionalmente a este esquema complementar das actividades em curso de liberalização comercial ao nível multilateral. Neste contexto, a competição entre a ainda potência líder (Japão) e a mais que provável sucessora a prazo (China) pela liderança económica regional, parece afigurar-se como uma realidade incontornável no futuro próximo.

Rui Pereira

Novembro 2003