



Centro de Estudios Internacionales

Hacia los 50 años. La construcción de la identidad regional en el
sudeste asiático a partir de las normas de la ANSEA y el manejo del
conflicto entre sus Estados miembros

TESIS

que para optar al título de

Licenciada en Relaciones Internacionales

presenta

Valeria Morales Ríos

Directora de Tesis: Dra. Marisela Connelly

Ciudad de México, septiembre de 2017

*Para Eva, Margarita,
Merced y Juan*

ÍNDICE

Agradecimientos

Nota de la autora

Preludio

1. Construcciones sociales: la identidad colectiva, las normas y el manejo del conflicto en el sudeste asiático	20
1.1 La identidad es una construcción social	25
1.1.1 El regionalismo como proceso de socialización	30
1.2 No intervención, consenso y consultación: los pilares normativos de la ANSEA	34
1.2.1 <i>The ASEAN Way</i>	37
1.3 El manejo del conflicto en el sudeste asiático como proceso de socialización entre los Estados	46
1.3.1 Mecanismos para el manejo del conflicto utilizados por la ANSEA	49
2. Años difíciles: del reconocimiento internacional a <i>One Southeast Asia</i>	55
2.1 Tercera Guerra de Indochina: el triunfo diplomático de la ANSEA y su posicionamiento internacional	57
2.1.1 Polarización regional: las repercusiones de la Guerra Fría en el sudeste asiático	58
2.1.2 El manejo del conflicto mediante la diplomacia de la ANSEA <i>No intervención: el acercamiento a las garantías de seguridad de las grandes potencias</i> <i>Consenso y consultación: las tensiones se fortalecen, los acuerdos se debilitan</i>	62
2.1.3 Las normas e identidad en el manejo del conflicto entre Vietnam y Camboya	72
2.2 Entre las normas regionales y los intereses nacionales: los límites de la ANSEA frente a la ampliación de sus miembros y la crisis financiera de 1997	76
2.2.1 <i>One Southeast Asia</i> y la no intervención <i>Myanmar y el compromiso constructivo</i> <i>Camboya: la no intervención “a modo”</i>	77

2.2.2 ANSEA de dos niveles: difícil conciliar las diferencias y lograr el consenso	87
3. Seguridad integral: contraterrorismo en el sudeste asiático en el marco de la ANSEA	102
3.1 Antes de 9/11: el problema desde la perspectiva nacional, no regional	104
3.2 Tras los atentados de Bali, en 2002: el sudeste asiático como segundo frente de la guerra occidental antiterrorista	106
3.2.1 Respuestas unilaterales: sin amenaza en común y en discordia por la presencia de Estados Unidos	109
3.2.2 Acción regional con base en la seguridad integral	126

Conclusiones

Bibliografía

AGRADECIMIENTOS

A El Colegio de México, donde aprendí el valor de las ideas y el poder de la palabra, a cuestionar todo y no rendirme. Muchas gracias, fue un honor.

A mis papás, Leticia y Juan Carlos, por todo el amor, el apoyo y la confianza. Este triunfo es nuestro. Gracias por enseñarme a creer en mí.

A mis hermanos, Carlos y Rodrigo, porque siempre estaremos juntos y podrán contar conmigo. Gracias por hacerme reír tanto. Sé que siempre nos cuidaremos. Los amo.

A toda mi familia, los Morales y los Ríos, porque me hacen sentir orgullosa de mis raíces. Soy afortunada: ustedes me llenan de amor y fortaleza.

A la Dra. Marisela Connelly por su paciencia y apoyo. Esta tesis no habría sido posible sin su amable guía y consejo.

A Lorena, que depositó en mí su confianza y me abrió las puertas de su casa y corazón. Aprendo mucho de ti. Te estaré siempre agradecida.

A Mariana, porque te siento, te entiendo, te escucho. Lo que me duele, te duele. Tu risa es la mía. Este camino lo hice contigo. Eres mi persona. No hay palabras para decirte cuánto te quiero.

A Andrea, mi hermana. Te llevo en la sangre. Juntas, siempre.

A Tamara y Ana I, gracias por su luz tantos años. Estaremos juntas toda la vida.

A Esteban, Bruno y Daniel, por tantas sonrisas y horas de sueño y desesperación en las clases.

A Dania, que es mi mejor amiga, confidente, madrina, prima y tía. Te admiro.

A mis amigos. A los que quiero y que me quieren. A todos los que me acompañaron en mi Examen Profesional. Gracias por su cariño y compartir su tiempo conmigo. Me siento feliz.

A la vida, que está llena de altibajos, pero esta vez me permite estar en lo alto, sentir mis alas y volar.

NOTA DE LA AUTORA

Todas las traducciones del inglés, salvo donde se indique lo contrario, son de mi autoría. En casos donde el lenguaje sea muy técnico o haya una intención particular por parte del autor, el texto original, para referencia del lector, se transcribió en las notas al pie de página.

PRELUDIO

“Los Balcanes del Oriente” es el término que usó, en 1962, Charles A. Fisher para referirse a los países del sudeste asiático recién descolonizados, que se enfrentaban al mayúsculo reto de formarse como Estados-nación. En su artículo “Southeast Asia: The Balkans of the Orient? A Study in Continuity and Change”¹, el geógrafo inglés afirmó que el sudeste asiático, al igual que la región al sur de Europa conocida como los Balcanes,² está situado entre grandes poderes dominantes —China e India—, tiene una geografía muy complicada —pues está fragmentado en islas, penínsulas y tierra continental— y al mismo tiempo es favorable al comercio —es el vínculo entre el Océano Pacífico y el Índico—; además, históricamente también ha sido un lugar de tránsito y migración dominado por poderes extranjeros. Los Balcanes y el sudeste asiático son sumamente diversos en idiomas, religiones, culturas y modos de organización política. Entre sus similitudes, el autor destaca que ambos son conocidos como *fault zones* —zonas fallidas, de conflicto— desde que se independizaron: los Estados europeos del Imperio otomano, en 1877 y hasta 1913,³ y el sudeste asiático de las potencias europeas, después de la Segunda Guerra Mundial. Fisher se pregunta si “el fin de la dominación europea en el sudeste asiático traerá estabilidad a la

¹ *Geography*, vol. 47, núm. 4 (1962), pp. 347-350.

² Los Balcanes se encuentran en la zona de influencia entre Alemania, Rusia y Turquía; se considera, en la geopolítica, la región que divide a Europa de Asia.

³ La mayoría de los Estados balcánicos (Serbia, Montenegro, Bulgaria) se independizaron desde 1877 al término de la Guerra Ruso-Turca, que ganó Rusia. En 1912, la que se independizó fue Albania, a raíz de la Guerra Balcánica de 1912-1913. Otros Estados balcánicos, como lo que hoy es Bosnia y Eslovenia, seguían siendo parte del Imperio austriaco hasta 1918, cuando se constituyó el “Reino de Yugoslavia” o “Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos”, que no incorporaba a Albania.

región o si sólo significará el inicio de una nueva balcanización”.⁴ Más de cincuenta años después, valdría la pena decir que no sólo la región se ha mantenido relativamente estable desde su descolonización, sino que ha creado mecanismos para controlar los conflictos entre los Estados mediante la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, ANSEA (ASEAN por su siglas en inglés).

El sudeste asiático está formado por 11 países: los continentales —Myanmar, Tailandia, Malasia, Singapur y la Indochina (Laos, Vietnam y Camboya)— y las islas —Filipinas, Indonesia, Brunéi y Timor Oriental—. De todos ellos, el único que aún no pertenece a la ANSEA es el último.⁵ La Asociación fue creada en 1967 sólo por cinco Estados —Singapur, Indonesia, Filipinas, Tailandia y Malasia—; los demás se unieron tiempo después: Brunéi en 1984, Vietnam en 1995, Laos y Myanmar en 1997 y finalmente Camboya en 1999. Desde el principio, la Asociación no quiso ser una alianza militar ni el principio de una integración económica “a la europea”. En un panorama internacional dominado por la dinámica bipolar de la Guerra Fría y el enfrentamiento ideológico entre el comunismo y el capitalismo, la ANSEA surgió como un compromiso anticomunista entre cinco gobiernos semi autoritarios que temían el separatismo étnico y el declive de sus regímenes. Quisieron procurar la estabilidad interna en sus Estados, mantener al margen la intervención de las

⁴ “Balcanización”, de hecho, significa “fragmentarse, como región o grupo, en unidades más pequeñas y hostiles entre sí”, y fue un término que surgió debido a las disputas entre los Estados de Los Balcanes durante todo el siglo XX apenas derrotaron a los turcos.

⁵ Es país observador. Desde 2011, Timor Oriental solicitó formalmente su ingreso a la Asociación. Por diversos motivos, ninguno claro —entre los que destacan la oposición de Singapur, que siente que el ingreso de un país tan pequeño y poco desarrollado afectaría las negociaciones comerciales de la ANSEA, y la preocupación por lo que se percibe como “debilidad institucional” por parte del gobierno del Estado (ha habido cinco intervenciones por parte de la ONU en la historia reciente de Timor Oriental)- su admisión, que se tenía considerada para este año, en el marco de los 50 años de la Asociación, fue pospuesta. *Cfr.* Bec Strating, “Timor-Leste’s critical window on ASEAN”, *The Interpreter. LOWY Institute*, 17 de agosto de 2017 [En línea] Consultado el 17 de agosto de 2017. Disponible en el World Wide Web: < <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/timor-leste-critical-window-asean>>.

grandes potencias —que estaban demasiado interesadas en apoyar, donde fuera, sus ideales— y controlar los conflictos intrarregionales para que cada Estado dedicara sus recursos al desarrollo interno, tanto económico como social, y evitara la propagación de las ideas comunistas.

Para lograr sus objetivos, la ANSEA promovió que los Estados miembros se apegaran a ciertas normas, conocidas como *The ASEAN Way*, entre las que destacan la no intervención y la toma de decisiones por consenso y consultación. Pese a todas las diferencias económicas, sociales y políticas que había en la región, estos valores dieron a los países un sentido de comunidad y pertenencia a la Asociación y los diferenció de las demás regiones. Las normas también establecieron un modo específico de socialización que ayudó a que los Estados mantuvieran bajo control las no pocas tensiones prevalentes. Así, la ANSEA no fue sólo un compromiso anticomunista sino también normativo: los Estados sabían que apearse a los principios de la Asociación era fundamental para evitar los conflictos y que ésta pudiera desarrollarse. Sin embargo, conforme la dinámica sociopolítica en la Asociación —debido al ingreso de cinco países, tres de ellos “comunistas”— se volvió más compleja, los valores compartidos se enfrentaron *vis à vis* los intereses nacionales.

El 8 de agosto de 2017, la ANSEA cumplió 50 años de existencia y no es cualquier cosa. La Asociación une a más de 622 millones de personas y cientos de idiomas y creencias religiosas. Durante estos años, ha fundado el Foro Regional de la ANSEA, en noviembre de 2015 estableció su Comunidad Económica y es posible que en 2050 se convierta en la cuarta economía mundial. Esto se logró en una región que en principio todos condenaban a la balcanización violenta y catastrófica, pero que logró construirse y fortalecerse en unidad gracias, en parte, a la ANSEA. La propia Asociación asumió el rol de unificar a tan diversos

Estados y darles identidad: hoy en día pertenecer a la ANSEA es pertenecer al sudeste asiático. Esta investigación pretende vincular estos dos procesos regionales que se complementaron entre sí: la socialización entre los Estados para manejar el conflicto intrarregional y la construcción de la identidad regional.

La pregunta de investigación es: ¿cómo es que las normas de la ANSEA han favorecido la construcción de la identidad regional en el sudeste asiático mediante el manejo del conflicto entre los Estados miembros? Y la hipótesis central es que el efecto regulatorio y constitutivo de las normas de no intervención, consenso y consultación entre los Estados miembros de la ANSEA, respecto al manejo del conflicto intrarregional, ha promovido un proceso de socialización que ha fortalecido la construcción de la identidad regional. La variable dependiente de la tesis es el proceso de construcción de la identidad regional en el sudeste asiático tras la creación de la ANSEA y hasta 2017 —en su 50° Aniversario—. El objetivo no es determinar cuánta identidad colectiva hay entre los Estados de la ANSEA, sino cómo se ha formado. Las variables independientes son las normas —*The ASEAN Way*— que caracterizan la relación entre los países de la región y promueven su socialización: no intervención, consenso y consultación. La interacción entre ambas variables se analizará a partir del manejo del conflicto intrarregional.

La teoría constructivista explica que la identidad no es un elemento existente sino un fenómeno en evolución; es una noción intersubjetiva que se refiere al carácter de los Estados y que se construye en la cotidianidad, con base en cómo procesan los actores las situaciones que viven. Del proceso de formación de la identidad, a partir de las prácticas sociales reiteradas mediante la interacción, se argumenta que la socialización entre Estados que se visualizan como parte de una región se conoce como regionalismo. Las regiones, como

construcciones políticas que crean imaginarios colectivos entre las personas, constituyen “comunidades imaginarias” a partir del regionalismo, que es la interacción de los Estados mediante ciertas normas y modos de socialización. Este esfuerzo consciente de imaginar a la región da sentido a la construcción de la identidad regional. Son dos procesos que, en el sudeste asiático, se complementaron y fortalecieron entre sí: la interacción entre los Estados —regionalización— bajo el marco normativo de la ANSEA —*One Vision. One Identity. One Community. One Southeast Asia*— promovió la construcción de la identidad del sudeste asiático. Pertenecer a la Asociación significó pertenecer a la región.

Las normas, por su parte, son el vínculo entre los agentes y la estructura —entre los Estados y la Asociación, en este caso—. Para fines de la investigación, tres son las principales: no intervención, consenso y consultación. Estas normas han distinguido a la ANSEA desde sus inicios y, aunque se han transformado y han evolucionado durante décadas, son el eje a partir del cual la Asociación busca diferenciarse de sus contrapartes en otras regiones. Según los Estados miembros, estas reglas están tan arraigadas e institucionalizadas —se conocen como *The ASEAN Way*— que han sido el marco común para la socialización entre ellos. El éxito o fracaso de estos principios ha repercutido, en cierta medida, en la capacidad de cada Estado para imaginarse como parte de una misma comunidad. Pese a la falta de un institucionalismo supranacional, los gobiernos respetan estas normas y promueven la convivencia pacífica. El esfuerzo es consciente y voluntario, y permite que la ANSEA sea el estandarte de lo que une y da identidad de la región.

Esta investigación se delimita en tiempo (1967-2017) y en espacio (ANSEA), así que también debe circunscribirse al objeto de estudio. Como los gobiernos socializan en muy diversos contextos con base en distintos criterios, la tesis se limitará a analizar la interacción

que ocurre durante el manejo del conflicto entre los Estados a partir de las normas fundamentales antes descritas y que, como establece la hipótesis, resulta en la construcción del proceso de identidad de la región. De esa forma, a partir de los momentos de tensión entre los miembros de la ANSEA —disputas territoriales, guerra contra el terrorismo, crisis económicas— se estudiará la socialización de los Estados con base en la no intervención, el consenso y la consultación para determinar si el resultado del conflicto —no militarización, diplomacia, acuerdos bilaterales— fortaleció o no a la Asociación y a la identidad que representa.

La investigación parte de dos supuestos fundamentales. El primero es que la dinámica entre las grandes potencias afecta todas las relaciones internacionales. Las decisiones de Estados Unidos, Rusia y las potencias europeas, la interacción con Japón, así como la rivalidad entre China e India son factores determinantes para lo que sucede en el sudeste asiático. Sin embargo, pese a esta estructura, hay un margen de acción importante que tienen los Estados: los líderes del sudeste asiático han hecho un esfuerzo consciente por “imaginar” a la región y lograr que otros la reconozcan. Ellos tomaron la decisión social y política de convertir a la ANSEA en aquello que los representa. Aunque al principio la Asociación se haya creado con fines simples y a corto plazo —para contener el avance comunista— ahora es un compromiso económico, social, cultural y político mucho más abarcante, y esto es el resultado, en gran medida, de los propios Estados miembros. Esta tesis quiere ofrecer un análisis sustentado en los actores locales, quienes dieron un sentido propio a la formación de la identidad regional del sudeste asiático.

El segundo es que el regionalismo que se considera de “estilo europeo” —formal, institucionalizado, legal, supranacional— no es el único modelo exitoso que hay ni debe ser

el parámetro para estudiar otros esfuerzos de integración regional en el mundo. Históricamente, los estudios regionales han sido eurocentristas y dominados por la teoría neorrealista de las relaciones internacionales, pero éstos no han sido capaces de explicar del todo algunos acontecimientos —como el retiro de las tropas vietnamitas de Camboya o la expansión de la ANSEA en los noventa— del regionalismo en Asia. Ahora que la identidad y la integración europea son ampliamente cuestionadas, en especial desde el Brexit, la ANSEA demuestra que es indispensable estudiar a las regiones desde otras perspectivas para entender qué las une y por qué funcionan. Así como el Estado de Derecho fue fundamental para la creación de la Unión Europea, la flexibilidad de la estructura de la ANSEA ha sido determinante para su continuidad. Es posible que si se estudia el desarrollo de las instituciones regionales en Asia con base en sus características e historia —sin querer “ajustarlo” o circunscribirlo al modelo europeo— sea más fácil apreciar las aportaciones que la experiencia en el sudeste asiático ofrece al estudio de las regiones y la identidad regional. He aquí la importancia de esta investigación: aunque no propone una nueva teoría de las relaciones internacionales ni considera que hay una explicación dominante ni única al regionalismo en el sudeste asiático, respalda el esfuerzo por analizar a la región a partir de sus procesos y actores —muy diferentes a los europeos—.

Entre quienes han estudiado el sudeste asiático a partir de la teoría constructivista (identidad y normas), los actores y procesos locales, y la diferenciación con el modelo europeo, destaca el académico Amitav Acharya, quien defiende el papel fundamental de las normas en el proceso de socialización regional que promueve la ANSEA y lleva a cabo uno de los primeros esfuerzos por analizar con métodos teóricos a la región en su conjunto para determinar la existencia de una comunidad de seguridad primeriza (*nascent security*

community) en el sudeste asiático a partir de los mecanismos que los Estados miembros han establecido para el manejo de los conflictos intrarregionales.⁶ Acharya ha sido firme al oponerse a las calificaciones neorrealistas e institucionales sobre la ANSEA, pues considera que el proceso de construcción de identidad que la Asociación ha promovido es el factor clave que mejor explica el desarrollo del regionalismo en el sudeste asiático. En lugar de aceptar que el equilibrio de poder entre las grandes potencias es un elemento fundamental para el regionalismo, el autor afirma que, por el contrario, la dinámica en la región puede afectar la política del poder.⁷ El rechazo a formar una alianza militar como la OTAN o a institucionalizar más la burocracia regional son ejemplos de acciones que se explican convincentemente si se toma como punto de partida el apego regional a ciertas normas (*regional cognitive prior*) como la toma de decisiones con base en la no intervención, y el consenso y la consultación. El autor es prudente y no lleva su argumento al límite, sino que reconoce las dificultades que la Asociación ha enfrentado desde finales de los noventa para continuar el proceso de socialización entre los Estados, y afirma que no es coherente pensar que el regionalismo en el sudeste asiático cambie hacia la supranacionalidad de la Unión Europea: la identidad y las normas se redefinen constantemente para adecuarse y adecuar los procesos de socialización, pero el cambio no es radical –así que, en cierto sentido, prevalecen.⁸

⁶ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia. ASEAN and the Problem of Regional Order*, Londres, Routledge, 2001 (en adelante “*Constructing a Security Community*”).

⁷ Amitav Acharya, “Do norms and identity matter? Community and power in Southeast Asia’s regional order”, *The Pacific Review*, vol. 18, núm. 1 (2006).

⁸ Amitav Acharya, *The Quest for Identity. International Relations of Southeast Asia*, Singapur, Oxford University Press, 2001 (en adelante “*The Quest for Identity*”).

Otros autores influyentes, como Richard Stubbs⁹ y Alice Ba,¹⁰ también se han esforzado por defender el papel de la ANSEA en la construcción del orden regional. Pese a esto, la investigación respecto a la identidad regional y a su proceso de construcción es relativamente reciente y escasa a comparación de la documentación sobre la Unión Europea o la OTAN. La creciente importancia de China e India como potencias asiáticas ha detonado el interés hacia este punto de la geografía, pero gran parte de los estudios fundamentan sus argumentos, justamente, en la influencia de estos grandes países sobre los menos poderosos del sudeste asiático. Las explicaciones que mejor complementan la visión de Acharya, y utilizan las condiciones regionales para explicar la dinámica del regionalismo, tienden a ser promovidas por académicos de estos países o por los *think tanks* regionales, como el Instituto de Estudios Estratégicos e Internacionales, con sede en Malasia.

Para demostrar la hipótesis se eligió un método de análisis histórico no longitudinal con base en estudios de caso que representan los acontecimientos más significativos para la construcción de la identidad en la región a estudiar. El hecho fundamental que divide los periodos estudiados es la expansión de la Asociación debido al ingreso de los países de Indochina a partir de 1995 (Vietnam) y hasta 1999 (Camboya), que representó un reto enorme en todos los sentidos. En ese tenor, las fuentes de la investigación son, en su mayoría,

⁹ Véase “The ASEAN alternative? Ideas, institutions and the challenge to ‘global’ governance”, *The Pacific Review*, vol. 21, núm. 4 (2008), pp. 451-468; “ASEAN in 2003: Adversity and Response”, *Southeast Asian Affairs*, (2004), pp. 3-17; “Subregional Security Cooperation in ASEAN: Military and Economic Imperatives and Political Obstacles”, *Asian Survey*, vol. 32, núm. 5 (1992), pp. 397-410; y “ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism?”, *Asian Survey*, vol. 42, núm. 3 (2002), pp. 440-455.

¹⁰ Véase *(Re) Negotiating East and Southeast Asia: Region, Regionalism and the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)*, Stanford, University Press, 2009; “The ASEAN Regional Forum: Maintaining the Regional Idea in Southeast Asia”, *International Journal*, vol. 52, núm. 4 (1997), pp. 635-656; y “On Norms, rule breaking, and security communities: a constructivist response”, *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 5, núm. 2 (2005), pp. 255-266.

artículos académicos y monografías que datan de mediados de los años setenta en adelante. Si bien es cierto que estudios anteriores eran poco probables, pues la Asociación se fundó en 1967, la producción intelectual se debió en gran medida a que estalló la Tercera Guerra de Indochina. *The Pacific Review* y *Contemporary Southeast Asia*, por ejemplo, se han dedicado a difundir gran parte del conocimiento producido sobre la región. Otro acervo importante para la investigación fueron documentos primarios, como declaraciones oficiales, discursos y archivos constitutivos de la ANSEA.

Esta investigación se divide en tres capítulos y la conclusión. El primero desarrolla el marco teórico constructivista necesario para explicar el proceso de socialización mediante la ANSEA *vis à vis* las teorías que involucran a las grandes potencias —EUA, China, India, la URSS—. Con base en la definición de identidad propuesta por Wendt, se discute por qué puede considerarse una construcción social y cómo es posible la formación de la identidad colectiva a partir de la socialización —regionalismo- y la construcción de la idea de región. Asimismo, se explica el origen de *The ASEAN Way* y la elección de una norma legal-racional —no intervención— y dos socioculturales —consenso y consultación— para el análisis de la investigación. Finalmente, se desarrolla qué es el conflicto y en qué consiste la literatura sobre el manejo del conflicto entre los Estados. A partir de la propuesta de Mely Caballero, se discuten los mecanismos que ha desarrollado la ANSEA para evitar el conflicto intrarregional. El objetivo de esta parte no es sólo desarrollar la teoría que explica el argumento de la hipótesis y el análisis de los casos de estudio, sino también dejar constancia de cuál es la relación entre las normas y la identidad a partir del manejo del conflicto. Es decir, cómo es que el manejo del conflicto puede ser una forma de estudiar el vínculo entre *The ASEAN Way* y la construcción de un sentimiento de pertenencia a una comunidad —

región- entre los Estados miembros de la Asociación. Los estudios constructivistas se han esforzado por cuestionar la dominación del pensamiento neorrealista y, a su vez, han promovido la comprensión del regionalismo en el sudeste asiático como un acontecimiento histórico, social, político y cultural distinto al europeo.

El segundo capítulo se refiere, en primer lugar, a la invasión de Vietnam a Camboya, que fue un parteaguas en la historia de la ANSEA, pues todos los Estados de la región se involucraron activamente en el manejo del conflicto y tuvieron interés por lograr que aquella dirigiera los esfuerzos diplomáticos a una pronta solución. Pese a que las grandes potencias intervinieron en la situación, la ANSEA obtuvo reconocimiento internacional y capital político al final de la crisis. En este contexto, es importante considerar la polarización regional que implicó la política de Guerra Fría en el sudeste asiático y la voluntad de la ANSEA por mantener cierta autonomía regional. Tras la crisis, la Asociación vivió un periodo de gran optimismo que se mantuvo hasta finales del siglo XX. La segunda parte del capítulo inicia en 1997, cuando un importante desequilibrio financiero en Tailandia afectó a la mayoría de los países en el sudeste asiático y evidenció las debilidades de la falta de mecanismos formales de la Asociación. Este hecho se considera un conflicto porque, si bien no intervienen las armas, afectó la seguridad económica de los Estados. Es posible que, debido a la naturaleza de la crisis -que repercutió fuertemente en el sistema financiero internacional- los intereses de cada Estado se hayan impuesto sobre el bienestar colectivo y la ANSEA haya perdido -en gran medida- la credibilidad recién obtenida. De manera paradójica, este momento fue significativo, especialmente para los que consideraban inminente el fracaso del proyecto regional: pese a las dificultades, los países de Indochina y Myanmar ingresaron a la Asociación y esto concretó, al fin, la noción de *One Southeast Asia*:

todos los países de la región bajo el marco de la Asociación. A partir de este momento, los países hicieron un esfuerzo voluntario y consciente por afirmar que el sudeste asiático quedaba claramente definido por la pertenencia a la ANSEA.

El tercer y último apartado estudia un problema que ha sido prioritario en la agenda regional durante las últimas décadas. A partir de 2001, tras el ataque terrorista perpetrado por Al Qaeda en Estados Unidos y la declaración del sudeste asiático como el segundo frente en la guerra contra el terrorismo, los Estados de la región, que antes concebían el terrorismo como un asunto nacional relacionado con grupos separatistas, debieron incorporar en la discusión regional la estrategia contraterrorista –especialmente desde los ataques que ocurrieron en Bali, Indonesia, en 2002. Este capítulo desarrolla las acciones individuales que llevaron a cabo los países, así como los mecanismos que implementó la ANSEA como actor regional con base en la noción de seguridad integral, doctrina que implicó la despolitización del terrorismo y su circunscripción a los ámbitos económico y social.

Aunque es posible argumentar que en los tres casos de estudio no hay una situación de conflicto—excepto, tal vez, con la invasión de Vietnam a Camboya, que fue un acto militar—ni únicamente interregional –de nuevo, cuando fue la invasión, ninguno de los Estados involucrados era miembro de la Asociación-, se escogieron estos momentos porque reflejan periodos clave en el devenir de la ANSEA. Primero, el estatus diplomático que logró la Asociación tras los Acuerdos de Paz de París, así como el compromiso que los Estados miembros adquirieron ante las grandes potencias y la comunidad internacional de “velar” y “hacerse responsables” de los problemas regionales, determina un momento de auge para la ANSEA. El segundo, la crisis financiera es todo lo contrario: las decisiones de los Estados reflejan las grandes carencias de la Asociación, la enorme desconfianza, la dificultad de

cooperación, y tanto académicos como políticos ven cerca el fin de la cooperación—o, al menos, la condenan a la irrelevancia-. En tercera, cuando el sudeste asiático es considerado ante el mundo como el “segundo frente contra el terrorismo”, regresa con enorme importancia la atención a la región y la responsabilidad de la ANSEA de responder a la amenaza bajo la presión de la comunidad internacional, que no quiere repetir lo grave de la situación en Medio Oriente.

Si bien el título puede insinuar que la tesis analizará temas relacionados con los conflictos territoriales intrarregionales —que son bastantes, longevos y complicados- este tema se apartó a propósito para centrar la atención en situaciones que, si bien puede que no se definan siempre como conflictos —por carecer de un sentido militar-, son momentos de tensión y choque de intereses que vale la pena estudiar. Quedaron pendientes, por motivos de la extensión de la investigación y su alcance —por ser una tesis de Licenciatura- reflexiones en torno a los problemas ambientales que ha tenido la región (“la crisis de humo”), en gran medida debido a la quema de bosques en Indonesia, que favorece a los campesinos, y la respuesta de la ANSEA ante la crisis por el brote del Síndrome Respiratorio Agudo Grave (SARS, por sus siglas en inglés), en China, a finales de 2002. Ambos ejemplos podrían recuperarse en futuros trabajos de investigación.

Finalmente, la conclusión hace un esfuerzo por relacionar los capítulos anteriores con la noción de identidad que propone la teoría constructivista, en el marco de la celebración del 50° Aniversario de la Asociación. La seguridad ha sido, desde la concepción de la ANSEA, la principal preocupación de los Estados miembros, de manera que lograr un periodo tan largo de relativa paz y estabilidad no es un hecho menor. El propósito de esta tesis es explicar cómo el regionalismo, mediante el manejo del conflicto intrarregional con base en las normas

de consenso, consultación y no intervención, ha sido la fuerza precursora en el proceso de construcción de la identidad regional en el sudeste asiático.

I. CONSTRUCCIONES SOCIALES: LA IDENTIDAD COLECTIVA, LAS NORMAS Y EL MANEJO DEL CONFLICTO EN EL SUDESTE ASIÁTICO

*“The ASEAN states have declared these ground rules...
We have enacted them, we have imbibed them,
and most importantly, we have acted and lived by them.”¹*

El constructivismo es una teoría social porque busca explicar la relación entre la estructura y los agentes, y es también una teoría de relaciones internacionales porque ayuda a entender las relaciones entre los agentes y el ámbito internacional. La corriente constructivista se desarrolló a partir de la década de los ochenta, principalmente en Estados Unidos, debido al fin de la Guerra Fría –que era difícil de explicar a partir de la teoría neorrealista, que era la dominante- y a que los neoliberales empezaron a explorar el papel de las ideas en el devenir de los cambios internacionales. Los primeros autores constructivistas se vieron influenciados por otras disciplinas, como la filosofía y la sociología. Anthony Giddens, importante sociólogo inglés, contribuyó al desarrollo del constructivismo porque su Teoría de la Estructuración, que es una forma de analizar la relación entre el agente y la estructura con base en principios sociológicos, propuso que las “estructuras (las reglas y condiciones que guían las acciones humanas) no determinan lo que hacen los actores de forma mecánica [...] la relación entre la estructura y los actores involucra entendimientos y significados. Las

¹ Musa Hitam, ex Primer Ministro de Malasia, en un discurso durante la Conferencia Este-Oeste entre la ANSEA y la Cuenca del Pacífico, Honolulu, 29 de octubre de 1985, pp. 6-5, cit. por Amitav Acharya, *Constructing a Security Community*, op. cit., p. 71.

estructuras limitan a los actores pero los actores también pueden transformar las estructuras al pensar y actuar en ellas de nuevas formas”.²

El principio fundamental del constructivismo es que las identidades y los intereses se construyen socialmente mediante significados e interpretaciones colectivas. Los académicos de esta corriente pueden ser críticos o convencionales. En el caso de los críticos,³ consideran que no es posible lograr interpretaciones objetivas de la realidad porque todo, incluso el idioma, es reflejo de una dominación: la verdad y el poder son inseparables y por lo tanto la verdad no es real ni objetiva. Los convencionales,⁴ por su parte, entienden que no hay una verdad objetiva, pero creen que es posible hacer interpretaciones sobre una situación y estudiar la realidad desde esa perspectiva, siempre bajo el entendido de que la realidad cambia. Los constructivistas convencionales estudian cómo se asocian las identidades con la reproducción de ciertas prácticas sociales o por qué las identidades implican determinadas acciones, mientras que los críticos quieren entender por qué existe esa identidad, quién la legitimó, por qué es la dominante.⁵

² “[...] structures (the rules and conditions that guide human actions) do not determine what actors do in any mechanical way [...] the relationship between structure and actors involves intersubjective understandings and meanings. Structures do constrain actors but actors can also transform structures by thinking about them and acting on them in new ways” (Robert Jackson y George Sorensen, *Introduction to International Relations. Theories and Approaches*, Oxford, University Press, 2006, p. 163).

³ Véase Kathryn Woodward (ed.), *Identity and Difference: Culture, Media and Identities*, Londres, SAGE, 2002, y Jutta Weldes *et al.*, *Cultures of Insecurity. States, Communities, and the Production of Danger*, Minnesota, University Press, 1999.

⁴ Véase Emanuel Adler y Michael Barnett, *Security Communities*, Cambridge, University Press, 1998, y Peter J. Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1996.

⁵ Para una discusión sobre las diferencias entre ambas corrientes, véase Ted Hopf, “The Promise of Constructivism in International Relations Theory”, *International Security*, vol. 23, núm. 1 (1998), pp. 181-185. Para un ejemplo sobre el debate entre convencionales y críticos sobre un tema específico, véase Cho Young Chul, “Conventional and Critical Constructivist Approaches to National Security: An Analytical Survey”, *The Korean Journal of International Relations*, vol. 49, núm. 1 (2009), pp. 75-102.

El constructivismo como teoría social considera que la realidad es una construcción del hombre, es decir que el mundo político y social no es algo dado por la naturaleza, que no se descubre, sino que “el mundo social es un mundo de la conciencia humana: de pensamientos y creencias, de lenguajes y discursos, de signos, señales y significados entre los seres humanos, especialmente grupos de seres humanos, como los Estados y las naciones”.⁶ Para esta corriente, el mayor eco de la capacidad humana es cómo el hombre –y todos los actores sociales- otorgan sentido al mundo material y lo circunscriben mediante su conocimiento, su experiencia y sus sentidos.⁷ Lo que quiere explicar esta teoría es cómo se genera el cambio social a partir de la relación entre los agentes y la estructura, pues “las personas actúan hacia los objetos, incluyendo otros actores, con base en los significados que esos objetos tienen para ellas [...] son los significados colectivos los que constituyen las estructuras que organizan nuestras acciones”.⁸ Estos significados colectivos son las creencias intersubjetivas que definen la realidad de los actores y ponen el límite entre lo que es posible y lo que no, y se vuelven inter-subjetivos gracias a la comunicación social y al proceso de socialización, pues vivimos en el mundo entendiendo a otros y siendo entendidos por ellos.

⁶ “The social world is a world of human consciousness: of thoughts and beliefs, of ideas and concepts, of languages and discourses, of signs, signals and understandings among human beings, especially groups of human beings, such as states and nations” (Robert Jackson y George Sorensen, *op. cit.*, p. 164).

⁷ Emanuel Adler, “Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics”, *European Journal of International Relations*, vol. 3, núm. 3 (1997), p. 322

⁸ “People act toward objects, including other actors, on the basis of the meanings that the objects have for them [...] it is collective meanings that constitute the structures which organize our actions” (Alexander Wendt, “Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics”, *International Organization*, vol. 46, núm. 2 (1992), p. 397). En adelante, “Anarchy is what states make of it”.

“Hay partes del mundo real, hechos objetivos en el mundo, que son solo hechos por acuerdo entre los seres humanos”.⁹

El constructivismo en las relaciones internacionales inició con Nicholas Onuf en 1989, pero se consolidó con Alexander Wendt y la publicación de su libro “Teoría Social de la Política Internacional”, que problematizó el concepto de anarquía, que es el fundamento de la teoría neorrealista. En su texto, Wendt propone que la estructura no condiciona el comportamiento de los agentes –es decir, el sistema anárquico no genera forzosamente desconfianza- sino que la interacción entre los actores –Estados- es lo que determina que el entorno sea conflictivo o no –anarquía.¹⁰ En este sentido, el constructivismo no es una corriente anti-neorrealista ni anti-neoliberal,¹¹ sino que cuestiona los fundamentos de ambas teorías.

El constructivismo se aprovecha del ‘terreno de en medio’ porque le interesa entender cómo [y por qué] interactúan los mundos materiales, subjetivos e intersubjetivos en

⁹ “There are portions of the real world, objective facts in the world, that are only facts by human agreement” (John R. Searle, *The Construction of Social Reality*, Nueva York, Free Press, 1995, p. 12, cit. por Adler, Emanuel, *op. cit.*, p. 328).

¹⁰ Con base en la interacción que hay entre los Estados en el contexto de anarquía, se pueden desarrollar distintas (tres) “culturas de anarquía”, que se internalizan en distinto grado: Hobbesiana, que implica un Estado de guerra, todos son enemigos, la lucha es todos contra todos; Lockeana, donde los Estados son rivales pero reconocen el derecho que tiene el otro a existir, es el fundamento de la Paz de Westphalia de 1648; y Kantiana, donde los Estados son amigos, hay cooperación y la resolución de conflictos siempre es pacífica. Véase Alexander Wendt, “Anarchy is what states make of it”, *op. cit.*

¹¹ Para una explicación sobre el neorrealismo, véase Kenneth Waltz, *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*, Nueva York, Columbia University Press, 2001. En esta teoría, el poder material (militar y económico) es el más importante, y el poder y el interés nacional son lo que definen las relaciones entre los Estados –interés nacional entendido como la búsqueda del Estado para obtener poder, seguridad y riqueza. Las ideas no son tan importantes, pues se utilizan para justificar racionalmente los intereses materiales. Para el constructivismo, por el contrario, las ideas son prioritarias porque definen qué tiene poder y para qué sirve, por eso se relaciona más con los liberales, que consideran que las instituciones internacionales pueden afectar las identidades y los intereses de los Estados. Los neoliberales sí hablan de cooperación entre los Estados en un ámbito de anarquía, pero no cuestionan el sistema anárquico; he ahí la diferencia. El constructivismo también se fortalece con argumentos de la Sociedad Internacional, propuesta por Hedley Bull, que defiende la existencia de intereses y valores en común entre los Estados; la diferencia es que el constructivismo no sólo habla de la importancia de las normas y la identidad, sino que involucra la variable de la interacción social.

la construcción de la realidad, en lugar de concentrarse exclusivamente en cómo las estructuras constituyen los intereses e identidades de los agentes. También quiere explicar cómo los agentes individuales construyen socialmente estas estructuras.¹²

A partir de Wendt, ha habido otros constructivistas sistémicos, como Martha Finnemore y Kathryn Sikkink, quienes elaboraron una teoría para explicar cómo las normas internacionales influyen en los intereses nacionales,¹³ y constructivistas no sistémicos, que se han centrado en la política interna de los Estados para explicar cómo se construyen sus intereses (Katsenstein).¹⁴ Para entender las relaciones internacionales, las dos vertientes son importantes porque no es sólo “cómo se producen las identidades de los Estados en las interacciones con otros Estados, sino también cómo sus identidades están siendo producidas en la interacción con la propia sociedad, y las muchas identidades y discursos que constituyen esa sociedad”.¹⁵ El sistema internacional no es algo exógeno y externo, como el sistema solar, sino que es “una conciencia intersubjetiva entre las personas: en este sentido, el sistema está constituido por ideas, no por fuerzas materiales [...] es un conjunto de ideas, un cuerpo de pensamiento, un sistema de normas”.¹⁶ El estudio de las relaciones internacionales mediante el constructivismo es empírico, porque se basa en la experiencia y las ideas.

¹² “Constructivism seizes the middle ground because it is interested in understanding how the material, subjective and intersubjective worlds interact in the social construction of reality, and because, rather than focusing exclusively on how structures constitute agents’ identities and interests, it also seeks to explain how individual agents socially construct these structures in the first place” (Emanuel Adler, *op. cit.*, p. 330).

¹³ Véase Martha Finnemore y Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization*, vol. 52, núm. 4 (1998), pp. 887-917.

¹⁴ Véase Peter J. Katsenstein y Nobuo Okawara, “Japan’s National Security. Structures, Norms and Policies”, *International Security*, vol. 17, núm. 4, pp. 84-118.

¹⁵ “How the state’s identities are produced in interactions with other states, but also how its identities are being produced in interaction with its own society and the many identities and discourses that constitute that society” (Robert Jackson y George Sorensen, *op. cit.*, p. 172).

¹⁶ “[...] an intersubjective awareness among people: in that sense, the system is constituted by ideas, not by material forces [...] it is a set of ideas, a body of thought, a system of norms” (*ibid.*, p. 162).

Pese a las diferencias en los métodos de estudio, la mayoría de los constructivistas centran su atención en la identidad, que se construye a partir de normas, reglas y conocimiento compartido.¹⁷ En este capítulo se explicará, primero, mediante la corriente constructivista, los conceptos de identidad, identidad colectiva y regionalismo. La segunda parte es un análisis sobre las normas de no intervención, consenso y consultación, que son los pilares normativos de la Asociación, y finalmente se analizará el manejo del conflicto en el sudeste asiático a partir de los mecanismos informales de la ANSEA. Este marco teórico es lo que permitirá, más adelante, analizar la interacción entre los Estados miembros durante momentos particulares de su historia: la invasión de Vietnam a Camboya, la crisis financiera de 1997 y la ampliación de la ANSEA, y la estrategia contraterrorista a partir del ataque de Al Qaeda a Estados Unidos y el inicio de la guerra contra el terrorismo.

1.1 LA IDENTIDAD ES UNA CONSTRUCCIÓN SOCIAL

La identidad es un elemento central en la teoría constructivista porque es lo que determina los intereses. En su teoría sobre la anarquía, Wendt destaca la importancia del proceso y explica que si el mundo es como es no se debe a la estructura, sino a la interacción que influye

¹⁷ Hablar sobre las críticas al constructivismo implicaría, fácilmente, otro apartado en el capítulo, así que brevemente mencionaré algunas observaciones: a) la importancia que se da a las normas internacionales, que si bien existen tienden a estar supeditadas a los intereses materiales; b) no se da suficiente atención a la incertidumbre que los Estados sienten en el contexto de anarquía, pues no hay certeza de las intenciones presentes ni futuras que puede tener un Estado; c) no se considera el engaño, es decir no hay certeza de si los Estados en realidad tienen intenciones pacíficas o si sólo pretenden. Es un error común afirmar que los constructivistas sólo estudian las normas y que los neorrealistas y neoliberales sólo el poder y los intereses. En todas las teorías se estudian estos conceptos de las relaciones internacionales, la diferencia es la importancia que se le da a cada uno. Por ejemplo, los constructivistas aceptan que los Estados actúan con base en sus intereses, sólo que para ellos lo primordial es entender de dónde surgen y por qué. También consideran posible que la construcción social de los intereses cree agentes que tomen decisiones racionales a partir de costos y beneficios (elección racional).

en la construcción de las identidades y los intereses.¹⁸ Hay dos tipos de identidad, la corporativa y la social. La corporativa se refiere a las cualidades inherentes que constituyen al agente y que están dadas; en el caso del Estado serían, entre otros, los recursos materiales. La identidad social se refiere a los “conjuntos de significados que un actor se atribuye a sí mismo considerando la perspectiva de los demás, es decir, como un objeto social”.¹⁹ Puede haber múltiples identidades sociales pero sólo hay una identidad corporativa. La identidad social es un proceso porque es inherentemente relacional, es la definición social del actor y los actores definen sus intereses conforme procesan las situaciones que viven. “La identidad, con su apropiado apego a la realidad psicológica, es siempre identidad en un mundo específico y socialmente construido”.²⁰ Por definición, la construcción de la identidad es un proceso lento, donde el cambio es posible pero complicado. Hay un proceso de cambio continuo en las identidades y los intereses, pero éstos no se reinventan drásticamente de manera constante; si así fuera, no sería posible tener un orden social. Esto tiene la ventaja, por ejemplo, de que pese a la dificultad de lograr el cambio en las identidades egoístas para

¹⁸ Alexander Wendt, “Anarchy is what states make of it”, *op. cit.*, p. 394. El autor contrapone su explicación a la racionalista, que considera a las identidades y los intereses como elementos exógenos, a priori a la interacción. El realismo, neorrealismo, teoría de juegos e institucionalismo neoliberal comparten un enfoque racionalista de los Estados, que consideran “agentes conscientes guiados por sus objetivos que persiguen sus intereses en un ambiente externo caracterizado por la anarquía y el poder de otros Estados” (James A. Caporaso, “International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations”, *International Organization*, vol. 46 (1992), p. 605, cit. por Adler, Emanuel, *op. cit.*). Según Wendt, la autoayuda, en la teoría neorrealista, es resultado de un proceso de interacción intersubjetivo, pero es posible que este proceso resulte en identidades e intereses distintos, como en comunidades de seguridad, donde los intereses nacionales se convierten en internacionales (eso explicaría, por ejemplo, las acciones altruistas).

¹⁹ “[...] sets of meanings that an actor attributes to itself while taking the perspective of others, that is, as a social object” (Alexander Wendt, “Collective Identity Formation and the International State”, *The American Political Science Review*, vol. 88, núm. 2 (1994), p. 385). En adelante, “Collective Identity Formation”.

²⁰ “Identity, with its appropriate attachments of psychological reality, is always identity within a specific, socially constructed world” (*ibid.*, p. 384).

la construcción de identidades colectivas, cuando éstas se concreten, serán tan resistentes al cambio como las egoístas lo fueron anteriormente.

En su texto, de manera breve, Wendt explica su idea de cómo es el proceso de formación de la identidad a partir de la socialización, que se refiere al proceso cognitivo de internalizar las identidades y los intereses con base en el encuentro social –acción, interpretación y respuesta entre los actores- a partir del cual se crean los significados intersubjetivos.²¹ Cuando la interacción es continua, hay actitudes que se refuerzan y otras que constantemente se rechazan, lo que permite que los actores construyan ciertas ideas, y no otras, sobre el otro.

En otras palabras, es mediante la interacción recíproca que creamos estructuras sociales relativamente duraderas en términos de las cuales definimos nuestras identidades e intereses [...] Mediante la práctica, los agentes están continuamente produciendo y reproduciendo identidades e intereses, eligiendo ahora las preferencias que tendrán más adelante.²²

Una de las críticas más frecuentes a Wendt es que no explica cómo es posible medir el cambio en las identidades pues no hay forma de saber cuál es el nivel de socialización que

²¹ Wendt explica que hay dos partes –ego y alter- que en un contexto determinado se encuentran, sin tener predisposiciones para comportarse de alguna forma u otra porque no saben nada de su contraparte. En el texto, el autor presenta una gráfica (“Figura 1: La co-determinación de instituciones y procesos”) que explica cómo es el proceso de acción, interpretación y respuesta entre ambos, que genera la idea de cómo es el otro y cuál es la situación en la que conviven. El autor contrapone este proceso de formación de identidad a la noción con base en el comportamiento (*behaviorista*) de que los intereses y las identidades son exógenos a la interacción. Según él, la socialización es un proceso cognitivo (como el aprendizaje y el lenguaje), no sólo de comportamiento; es decir, que las identidades y los intereses se internalizan y cambian durante la interacción (“Anarchy is what states make of it, *op. cit.*, p. 406).

²² “It is through reciprocal interaction, in other words, that we create and instantiate the relatively enduring social structures in terms of which we define our identities and interests [...] Through practice, agents are continuously producing and reproducing identities and interests, continuously choosing now the preferences they will have later” (*ibid.*, p. 407).

tienen los Estados. Si bien el autor habla de grados de internalización en su propuesta de “culturas de anarquía”, no es posible identificar “cuánta” identidad tiene un actor en cierto punto. También hay críticas porque la visión que tiene Wendt del Estado es antropomórfica (unitario, con deseos e intenciones) y no considera el proceso de construcción del Estado como el ente portador de la identidad, ni los cambios de política interna que pueden afectarla. Estos académicos consideran que la identidad no puede ser una variable dependiente porque sería necesario explicar “la identidad de la identidad”, pues ésta no es un concepto estable ni unitario.²³

Ahora bien, la identidad colectiva surge cuando hay una identificación entre los Estados, que puede ser en calidad de enemigos, es decir negativa, o considerar al otro como una extensión propia, que sería lo máximo positivo. La identificación casi nunca es absolutamente positiva –por ejemplo, difícilmente alguien hace un acto completamente altruista o da la vida por alguien más (el otro te importa igual o más que tu propia vida)- pero “en la medida en que existe [identificación positiva], habrá una interdependencia empática, más que instrumental o situacional, entre uno y otro [...] esto es la base para sentimientos de solidaridad, comunidad y lealtad”.²⁴ Según la teoría, una institución multilateral, en este caso la ANSEA, no es equivalente ni indicador obligado de que haya identidad colectiva, pero sí

²³ Sobre el último comentario, la justificación sería que la explicación de Wendt es sistémica – involucra las relaciones entre los Estados para explicar la dinámica de interacción en el ámbito internacional- y por lo tanto considerar al Estado como unitario no contraviene su propuesta teórica. Como se mencionó con anterioridad, hay otros constructivistas que han desarrollado propuestas sobre cómo se forma la identidad con base en la política interna. *Cfr.* Maja Zehfuss, “Constructivism and Identity: A Dangerous Liason”, *European Journal of International Relations*, vol. 7, núm. 3 (2001), pp. 315-348.

²⁴ “[...] to the extent that it exists, there will be an empathetic rather than instrumental or situational interdependence between self and other [...] this is a basis for feelings of solidarity, community and loyalty” (Alexander Wendt, “Collective Identity Formation”, *op. cit.*, p. 386).

es un factor importante para que se genere porque demuestra que hay voluntad para actuar con base en los mismos principios.

En su texto “Formación de la Identidad Colectiva y el Estado Internacional”, Wendt explica cuáles son los tres grandes mecanismos que pueden generar la formación de identidades sociales colectivas: contexto estructural, procesos sistémicos y prácticas estratégicas. El primero se refiere a la estructura intersubjetiva –expectativas y percepciones compartidas- y al grado de convergencia entre los Estados, pues entre más haya, menor será la desconfianza que sientan y habrá más posibilidades de generar identificación con el otro. Los procesos sistémicos pueden ser la interdependencia –incrementa la interacción y por lo tanto la vulnerabilidad y la empatía entre los actores- y lo que Wendt llama la “convergencia transnacional de valores internos” -pueden ser culturales o políticos (la difusión global de la importancia de los derechos humanos es un buen ejemplo)- que reducen la heterogeneidad entre las partes.

El último mecanismo se basa en la teoría de juegos y la noción racionalista que afirma que los actos repetidos de cooperación recíproca permiten que los actores creen expectativas en común que los ayudan a cooperar más. Esta explicación, la racional, no considera los intereses ni las identidades durante la interacción, se centra en el comportamiento de los actores; las normas son exógenas, reglas externas, que no cambian para no generar costos – el objetivo es minimizar costos y maximizar utilidades-. Los constructivistas se basan en esta teoría, pero la problematizan porque buscan explicar cómo las expectativas que produce el comportamiento afectan las identidades y los intereses.

Así, al involucrarse en un comportamiento de cooperación, un actor cambiará gradualmente sus propias creencias acerca de quién es, ayudando a internalizar esa

nueva identidad. Al enseñar a otros y a ellos mismos cómo cooperar, los actores aprenden simultáneamente a identificarse unos con otros y a verse a sí mismos como un ‘nosotros’ unidos por ciertas normas.²⁵

En el caso de la ANSEA, es posible que los Estados hayan cooperado al principio a partir de intereses e identidades egoístas, pero la misma interacción –primero utilitarista y racional- los ha llevado a reconstruir su identidad con base en el compromiso que han generado hacia ciertas normas sociales. En este entendido, las normas no sólo existen y se respetan porque cambiarlas implicaría costos, sino que están internalizadas en el conocimiento intersubjetivo de la Asociación, es decir en la socialización.²⁶ Este proceso de socialización es la base para la construcción de la identidad colectiva y, en el caso de esta investigación, la identidad regional.

1.1.1 El regionalismo como proceso de socialización

En 1983, Benedict Anderson dio un giro a la narrativa académica cuando propuso, en su libro *Imagined Communities*, la idea de nación como una comunidad política imaginaria donde todos los individuos –pese a no conocerse ni haberse visto ni hablado nunca, se perciben como partes de un todo y desarrollan un sentimiento de fraternidad cuyo límite es “la otra

²⁵ “Thus, by engaging in cooperative behavior, an actor will gradually change its own beliefs about who it is, helping to internalize that new identity for itself. By teaching others and themselves to cooperate, actors are simultaneously learning to identify with each other, to see themselves as a ‘we’ bound by certain norms” (*ibid.*, pp. 389-390).

²⁶ Hopf habla sobre el poder de la práctica social, de repetir los actos una y otra vez, para construir los significados intersubjetivos entre los actores porque se genera la confianza de saber que ciertas acciones van a generar ciertas respuestas. “Las prácticas sociales, en la medida en que autorizan, disciplinan y politizan, tienen el poder de reproducir comunidades enteras, incluyendo la comunidad internacional, así como las muchas comunidades de identidades que ahí se encuentran” (*op. cit.*, p. 179).

nación”.²⁷ El nacionalismo, según Anderson, no es el despertar de la autoconciencia de las naciones: el nacionalismo inventa naciones donde no existen.²⁸ De acuerdo a esta tesis, el sentido de pertenencia a la nación, la identidad nacional, es una idea que se construye a partir de la interacción entre el agente y la estructura. El nacionalismo se aleja entonces de la idea tradicional con base en la etnicidad y se entiende como un proceso ideológico de construcción política: la búsqueda de una conciencia política, la promoción de una identificación común con el Estado, la creación de una ideología política unificadora y el establecimiento de una economía y política autónomas a partir del desarrollo estatal.²⁹

A partir de este argumento, los teóricos constructivistas de las relaciones internacionales han propuesto que las regiones no son concepciones naturales que se imponen a partir de aspectos geográficos o étnicos, sino que son construcciones sociales de comunidades imaginarias determinadas por la formación de una identidad colectiva.³⁰ El regionalismo es, entonces, el proceso social que, mediante la interacción, resalta la homogeneidad cultural o política y genera unidad;³¹ es un acto intencionado, una decisión por parte de los Estados con el fin de incrementar la cohesión social y política, y fortalecer su relevancia en el ámbito internacional. Este esfuerzo suele dirigirse a partir de instituciones internacionales, que actúan como arenas sociales donde los actores debaten ideas y acuerdan percepciones en común respecto a lo externo -amenazas colectivas, entre otros; no son consideradas un límite al poder del Estado ni un foro de negociación de intereses ya

²⁷ Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, Verso, 2016, p. 49

²⁸ *Ibid.*, p. 47.

²⁹ Karl W. Deutsch, *Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Foundations of Nationality*, Cambridge, MIT Press, 1966, p. 109.

³⁰ Véase Amitav Acharya, *The Quest for Identity*, *op. cit.*, y Alice Ba, *(Re)Negotiating East and Southeast Asia*, *op. cit.*

³¹ Amitav Acharya, *The Quest for Identity*, *op. cit.*, p. 10.

definidos, sino que son el espacio de discusión donde se van a generar y definir intereses e identidades en común.

Por consiguiente, de acuerdo al regionalismo, las instituciones multilaterales pueden funcionar –porque no es una regla- como “ámbitos sociales y de socialización donde nuevas ideas, nuevas definiciones del yo y el otro, y por lo tanto nuevas políticas –para bien o para mal- pueden surgir, aceptarse y reproducirse”.³² En este sentido, la Asociación permite el proceso de socialización –regionalismo- que da pie a la formación de la identidad regional en el sudeste asiático mediante tres elementos complementarios, que fomentan la idea de región y de pertenencia: 1) búsqueda por el consenso, 2) discurso y argumentación, 3) patrones de conducta que actúan como refuerzo en la vida social y política.³³ Primero, es ideal que la cooperación genere entendimiento y acuerdo mutuo mediante el diálogo, de manera que la interacción inicial promueva el efecto *spillover* (“efecto secundario” o “colateral”) y se logren nuevos y mejores acuerdos, que fomenten la confianza para reevaluar y renegociar los consensos anteriores. “La estructura social que establece a una región está en constante transformación”.³⁴ En segunda, el discurso es un instrumento de persuasión que puede cambiar la percepción de los actores sobre su papel en los ámbitos sociales en los que intervienen. Gracias al discurso y la argumentación es posible desencadenar procesos que cambien la vida política, así que proponer, discutir y negociar la idea de región es lo que hace posible, define y construye a la región. Finalmente, el refuerzo social –las acciones continuas, el comportamiento reiterativo- es lo que materializa a la región y la mueve del ámbito ideal a la realidad política, hasta lograr que el diálogo y las acciones de los Estados se unifiquen

³² Alice Ba, *op. cit.*, p. 21.

³³ *Ibid.*, p. 36.

³⁴ *Ibid.*, p. 37.

en torno a la misma noción de región y se conciban como prácticas normales, cotidianas y propias.³⁵ Esta última parte es la que más se relaciona con los mecanismos de formación de identidad que describe Wendt, mientras que los primeros dos elementos describen funciones de la socialización.

De esta forma, “al proporcionar un entorno en el que la socialización y el aprendizaje puedan ocurrir, el regionalismo contribuye a la internalización de nuevas comprensiones del yo y del otro, a adquirir nuevas identidades y, a largo plazo, hace una transformación gradual de la identidad y el interés [...]”.³⁶ Como el regionalismo tiende a ser posible y efectivo entre Estados que no tienen interés en cambiar el *status quo* radicalmente, el manejo del conflicto es un ámbito de gran potencial para estudiar el desarrollo y las consecuencias del proceso. En esta tesis se circunscribe el proceso de socialización al manejo del conflicto entre los Estados con base en las normas, para estudiar cómo es la búsqueda por el consenso entre los Estados, por qué la discusión y la argumentación son prioritarias, y si es posible lograr patrones de conducta que refuercen las prácticas sociales. Lo que se cuestiona es la función de la Asociación como el espacio donde los Estados interiorizan estas normas y a partir de la identificación que se genera, construyen la identidad de la región –es decir, definen qué es el sudeste asiático y por qué ellos pertenecen y otros no.

³⁵ *Loc. cit.*

³⁶ “[...] by providing an environment in which socialization and learning can occur, regionalism contributes to the internalization of new understandings of self and other, of acquiring new role identities’, and over the long term makes for a gradual transformation of identity and interest [...]” (Muthiah Alagappa, “Regionalism and Conflict Management: A Framework for Analysis”, *Review of International Studies*, vol. 21, núm. 4 (1995), p. 372).

1.2 NO INTERVENCIÓN, CONSENSO Y CONSULTACIÓN: LOS PILARES NORMATIVOS DE LA ANSEA

Nina Tannenwald, reconocida académica que estudia el papel de las instituciones internacionales, las ideas y las normas en asuntos de seguridad global, define a las ideas como “construcciones mentales de los individuos; conjuntos de creencias, principios y actitudes distintivas que proporcionan amplias orientaciones para el comportamiento y la política”, y las divide en cuatro categorías: las ideológicas, que son creencias compartidas; las normativas, que son creencias sobre lo que es correcto o no, son valores; las causales, que se refieren a los medios para lograr un fin causa-efecto; y las de política pública, que se refieren a la resolución de problemas.³⁷ En este caso, las normativas se refieren a “estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones” cuya función principal es “prescribir y proscribir conductas”³⁸. Las normas definen el marco para la actuación de los agentes porque les ofrecen opciones: la decisión más simple es obedecer la norma o no hacerlo.³⁹ Además, permiten que los actores distingan entre conductas –y la incertidumbre entre ellos disminuya; que puedan influir en el proceso de toma de decisiones y que sus acciones –y las de otros actores- tengan legitimidad (porque “es lo correcto”).

Si una institución es la estructura de las identidades y los intereses, las normas son las reglas que construyen ambos elementos.⁴⁰ Durante la socialización entre los actores, son las más relevantes, porque influyen en la interacción y por lo tanto en la formación de

³⁷ “[...] mental constructs held by individuals, sets of distinctive beliefs, principles and attitudes that provide broad orientations for behavior and policy” (Nina Tannenwald, “Ideas and Explanation: Advancing the Theoretical Agenda”, *Journal of Cold War Studies*, vol. 7, núm. 2 (2005), pp. 13-42).

³⁸ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community*, *op. cit.*, p. 24.

³⁹ Nicholas Onuf, “Constructivism: A User’s Manual” en su libro con V. Kubáľková y P. Kowert (eds.), *International Relations in a Constructed World*, Nueva York, M. E. Sharpe, 1998, p. 60.

⁴⁰ Alexander Wendt, “Anarchy is what states make of it”, *op. cit.*, p. 399.

conocimientos y acuerdos intersubjetivos, pero al mismo tiempo, las normas contribuyen a definir e influenciar la estructura que condiciona la convivencia. Esta relación entre el agente y la estructura, que es de constitución y redefinición mutua y constante, se debe -en parte- a las normas. Es decir, las normas internacionales son, al mismo tiempo, el resultado de las acciones de los Estados y una influencia sobre las acciones de los Estados.⁴¹ Hay una contradicción constante por parte de los Estados de ajustar su comportamiento a las normas internacionales y al mismo tiempo cambiar las normas para justificar su comportamiento.⁴² La voluntad política de posicionar los derechos humanos (normas) como el eje constructor de la identidad de los Estados Occidentales a partir de la segunda mitad del siglo XX, por ejemplo, y la dicotomía que se generó frente a lo considerado malo (“comunismo”), es un buen ejemplo si se consideran todas las intervenciones armadas –por ende, agresivas a los derechos humanos- que se llevaron a cabo durante el mismo periodo.

Las normas están en cambio constante y, por lo tanto, el constructivismo tiene como prioridad explicar la redefinición de las normas, porque de aquí se generan nuevas identidades e intereses. Este cambio se vincula con la interacción entre las sociedades pues, aunque las normas se promueven, se inculcan o se imponen de alguna forma, también se construyen con la práctica y el discurso. Aquí hay un puente de entendimiento entre el constructivismo y el neorrealismo, por ejemplo, porque las élites pueden utilizar las normas para legitimarse. La diferencia es que los neorrealistas defienden que el poder de las élites

⁴¹ *Loc. cit.*

⁴² *Cfr.* Ian Hurd, “Legitimacy and Authority in International Politics”, *International Organization*, vol. 53, núm. 2 (1999), pp. 379-408.

En este sentido, por ejemplo, Sikkink y Finnemore estudiaron cómo han cambiado las normas –convicciones morales- a lo largo del tiempo, a partir de lo que se define como “correcto” o “humano”. Los Estados buscan actuar con base en esta idea de “humanidad”, al mismo tiempo que la redefinen constantemente mediante sus acciones y discursos (*op. cit.*).

no radica en su discurso, que éste es sólo un instrumento, mientras que los constructivistas consideran que las normas son una fuente de poder invaluable porque sirven para difundir las ideas y crear conocimiento colectivo sobre qué es importante y por qué.⁴³

En su definición sobre lo que son las normas, Nicholas Onuf afirmó que éstas pueden tener dos efectos al mismo tiempo: regulatorio y constitutivo.⁴⁴ El regulatorio se refiere a que las normas determinan aquello que ha de cumplirse, con base en reglas –“razón a la que han de ajustarse las decisiones y acciones”-⁴⁵ y se centra en la acción descriptiva –obligaciones,

⁴³ Cfr. Samuel J. Barkin y Bruce Cronin, “The State and the Nation: Changing Norms and the Rules of Sovereignty in International Relations”, *International Organization*, vol. 48, núm. 1 (1994), pp. 107-130. El poder es uno de los términos más complicados en las teorías de relaciones internacionales, y de hecho el primer artículo que se leyó para inspirar el tema de la tesis habla justamente sobre el debate entre neorrealistas y constructivistas que se centra en defender si la ANSEA es poderosa en el sudeste asiático o no –los primeros defienden que no y los últimos que sí. Los autores explican los argumentos, casi opuestos, que sustentan cada posición, y al final afirman que nunca habrá un acuerdo entre ambas explicaciones porque la definición misma de “ser poderoso” es muy distinta entre ambas teorías. Realistas y constructivistas tienen nociones distintas de qué es el poder y cómo se ejerce. Para los realistas, la ANSEA nunca será poderosa porque no tiene gran capacidad militar ni bienes materiales capaces de influir en el orden regional; los Estados miembros están juntos sólo por las amenazas externas en común –India, China, EUA y Rusia. Los constructivistas, por su parte, consideran que el poder no siempre debe ser respecto al otro –dominación, control- sino que puede ser “la habilidad de actuar y ser competente”. El poder no es algo fijo, sino algo que se puede construir con base en la socialización: los Estados de la ANSEA han logrado que sus normas –consultación, consenso y no intervención- sean respetadas por los Estados de la región, y por lo tanto les permiten influir en el comportamiento de los Estados que tienen más capacidades militares. Véase Sarah Eaton y Richard Stubbs, “Is ASEAN Powerful? Neo-realist versus constructivist approaches to power in Southeast Asia”, *The Pacific Review*, vol. 19, núm. 2 (2006), pp. 135-155.

⁴⁴ Esto parte del pensamiento constructivista que divide a las normas en regulatorias y constitutivas. Las primeras son las que regulan la relación causa-efecto, se refieren a actividades específicas, y las constitutivas son las que crean la realidad social en la que actuamos, establecen lo que es y existe (y lo que no es y no existe). John Searle, filósofo estadounidense, en 1969, explicó que en la realidad social existen dos tipos de reglas. “Some rules regulate antecedently existing forms of behaviour. For example, the rules of polite table behaviour regulate eating, but eating exists independently of these rules. Some rules, on the other hand, do not merely regulate an antecedently existing activity called playing chess; they, as it were, create the possibility of or define that activity. The activity of playing chess is constituted by the action in accordance with these rules. The institutions of marriage, money, and promising are like the institutions of baseball and chess in that they are systems of such constitutive rules or conventions” (*Speech Acts: an Essay in the Philosophy of Language*, Cambridge, University Press, 1969, p. 131, cit. por Boella, Guido y Leendert van der Torre, “Regulative and Constitutive Norms in Normative Multiagent Systems” [En línea] Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en el World Wide Web: <<http://www.di.unito.it/~guido/torino2008/articoli/CONFERENZE/43-kr04.pdf>>).

⁴⁵ Real Academia Española.

permisos, prohibiciones. Por su parte, el efecto constitutivo es la capacidad que tienen las normas de, al ser practicadas de manera constante, interiorizar la acción y normalizarla (aceptarla como cotidiana). Las normas, entonces, no sólo prescriben y regulan el comportamiento (efecto regulatorio), sino que también definen y constituyen identidades (efecto constitutivo)⁴⁶, y estos efectos no son individuales: aunque una norma tenga como único propósito regular una conducta, tendrá un efecto constitutivo adicional, y viceversa.

El efecto regulatorio de las normas permite convivir en sociedad porque indica cómo se debe comportar el agente en cierta situación –qué está bien y qué está mal- pero sólo el efecto constitutivo es lo que nos hace permanecer en este orden social porque implica la “normalización” de la acción, su cotidianidad. La repetición de la acción durante la interacción cotidiana es lo que incrementa el efecto constitutivo de la norma al grado de interiorizarla en los intereses y la identidad del agente.

En el caso de la ANSEA, la Asociación es el foco de socialización que permite a los Estados reforzar sus prácticas sociales y, de esta forma, difundir la adherencia a ciertas normas. Para estudiar el proceso de formación de la identidad regional, es necesario considerar las normas que han determinado las características de la interacción entre los actores, para saber por qué el regionalismo ha sido de esta forma y no otra.

1.2.1 *The ASEAN Way*

Cuando se creó la Asociación en 1967, el objetivo de los cinco Estados involucrados era crear un mecanismo que sirviera para prevenir el escalamiento de los conflictos en la región. El

⁴⁶ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community*, *op. cit.*, p. 24.

acuerdo básico entre Indonesia, Malasia, Tailandia, Singapur y Filipinas fue el no uso de la fuerza y la resolución pacífica de las controversias. Estos principios, aunque reconocidos como universales, fueron adaptados a la realidad del sudeste asiático en la Declaración de Zona de Paz, Libertad y Neutralidad, firmada por los Estados miembros en 1971, en Kuala Lumpur. En este documento, pese a no posicionarse a la región ante el conflicto global de la Guerra Fría debido a las diferencias entre los países, pues algunos no tenían inconveniente en alinearse con Estados Unidos mientras que otros preferían mantener la neutralidad de la región, también se destacaron las normas de no interferencia en los asuntos internos de otros países y de autonomía regional. La protección a la soberanía del Estado-nación fue la prioridad al crear la Asociación porque la mayoría de los miembros estaban en proceso de consolidación del régimen y las instituciones nacionales. No hubo un proceso de formación de la región a partir de la consolidación interna de los Estados, como en el caso europeo, podría decirse, sino que coincidió la voluntad política de crear la ANSEA y dar voz a la región, al tiempo que los Estados se ocupaban de establecer un gobierno legítimo, unir a las distintas naciones bajo la autoridad del Estado y promover el desarrollo económico y social de los ciudadanos. Proteger el esfuerzo interno de cada Estado de influencias externas, dentro y fuera de la región, era –en ese entonces, prácticamente- la función más importante de la ANSEA, su razón de ser.

Ahora bien, todas las normas señaladas en la Declaración no son “propias” de la región pues no devienen de su historia o cultura, sino que son el fundamento de la Paz de Westphalia, los acuerdos que pusieron fin a la Guerra de los Treinta Años y reconocieron por primera vez la soberanía nacional y la obligación de respetar los derechos territoriales. Los Tratados de Osnabrück y Münster, que conforman la Paz de Westphalia, son creaciones

completamente occidentales que dieron pie a un nuevo orden en Europa central, a partir de 1648, pero no se relacionan con la historia ni las particularidades culturales de los pueblos de Asia. Para hablar de lo que distingue a la ANSEA en el ámbito internacional es necesario referirnos a lo que se conoce como *The ASEAN Way*.

De acuerdo a Amitav Acharya, este concepto alude a un “proceso de toma de decisión que cuenta con un alto grado de consulta y consenso [...] y que sustenta un proceso de interacción y cooperación regional basado en la discreción, la informalidad, la creación de consenso y la negociación que evita el confrontamiento”.⁴⁷ Los líderes de la ANSEA han promovido este mecanismo como una aportación propia a las relaciones intrarregionales que se contraponen, de manera intencional, a los mecanismos formales e instrumentos legales que distinguen el patrón de las relaciones en Europa y América del Norte.⁴⁸ El origen de lo que ahora se considera el multilateralismo *ASEAN Way* se encuentra en “el rechazo consciente por parte de las élites regionales asiáticas hacia los modelos importados de multilateralismo y su intención de promover un mecanismo que responda a la realidad y las prácticas locales”.⁴⁹

Hay dos elementos que son de particular importancia en *ASEAN Way*. El primero es la preferencia por la no formalización legal y burocrática de los procesos y acuerdos, que otorga a los Estados un nivel de comodidad que facilita la interacción porque no hay obligaciones establecidas. Los miembros entienden que pertenecen a la Asociación por voluntad, porque consideran que es lo mejor para sus Estados y la región, y tienen la

⁴⁷ *Ibid.*, p. 64.

⁴⁸ Amitav Acharya, *The Quest for Identity*, *op. cit.*, p. 128.

⁴⁹ Amitav Acharya, “Ideas, identity and institution-building: From the ‘ASEAN Way’ to the ‘Asia-Pacific Way’”, *The Pacific Review*, vol. 10, núm. 3 (2007), p. 327 (en adelante “Ideas, identity and institution-building”).

convicción de permanecer. La preferencia de llamarse “Asociación”, en lugar de “Organización” –con referencia a la ONU, por ejemplo- tiene la intención de reflejar que la cooperación no es forzada.⁵⁰ Esta flexibilidad también es aparente en el proceso de diálogo, que intencionalmente carece de una estructura determinada; la mayoría de las veces, la agenda se establece ad hoc a la coyuntura. Aunque a medida que la ANSEA ha desarrollado y fortalecido sus vínculos económicos también ha debido aumentar su burocracia institucional, no ha sido, ni se espera que sea, hacia la supranacionalidad del modelo europeo.

El segundo elemento de *ASEAN Way* se refiere a los mecanismos de consenso y consultación que la Asociación utiliza para formular sus políticas y dirigir el debate intrarregional, en especial a la diplomacia alterna de segunda vía (*Track-two Dialogue*).⁵¹ Este instrumento se refiere a la participación no oficial de intelectuales, académicos y funcionarios públicos –mediante universidades, organizaciones públicas y privadas, y centros de pensamiento (*think tanks*)- en las discusiones políticas que se llevan a cabo en la Asociación, fuera de las esferas gubernamentales. Estos actores fungen como “agentes de cambio y ‘entrepreneurs’ normativos que alteran las percepciones de los intereses, la

⁵⁰ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community*, *op. cit.*, p. 65.

⁵¹ Este término tiene un origen militar, pues fue acuñado en 1981 por Joseph Montville, un oficial norteamericano, para referirse al diálogo no oficial que permitía la solución de conflictos. En su artículo “Transnationalism and the role of Track Two Diplomacy”, Montville define este proceso como “[...] la interacción informal no oficial entre miembros de grupos o naciones adversarias encaminada a desarrollar estrategias, que influyan en la opinión pública, y la organización de los recursos humanos y materiales de tal manera que puedan ayudar a resolver el conflicto”. La pionera de esta diplomacia alterna de Segunda Vía, en Asia, podría ser el Instituto de Relaciones del Pacífico, una ONG que promovía el diálogo diplomático por canales no oficiales, que funcionó desde 1928 hasta 1961 (Peter Jones, “Diplomacia alterna de segunda vía (Diálogos Track Two). Enfoques teóricos y prácticos”, *Perspectivas Internacionales. Ciencia política y relaciones internacionales*, vol. 5, núm. 1 (2009), pp. 238-239).

redefinición de las identidades –tanto individuales como colectivas- y la aceptación del regionalismo abierto y la seguridad cooperativa como principios clave”.⁵²

Este tipo de diplomacia involucra a sectores sociales, políticos y económicos de la sociedad civil de todos los países en reuniones que fomentan la interacción y el *networking* informales, que permiten establecer canales de comunicación no oficiales pero muy confiables. No son negociaciones, son diálogos: el objetivo no es lograr acuerdos, sino generar empatía y percepciones en común, así como proponer y discutir ideas que en contextos más formales podrían considerarse riesgosas o insignificantes, pero que pueden generar nuevas soluciones o elementos de debate. Este mecanismo es especialmente útil en temas que se consideran sensibles para los Estados miembros de la Asociación, como todo lo relativo a seguridad y derechos humanos, porque permiten conocer –hasta cierto punto- la posición y perspectiva de los demás, sin la necesidad de otorgar información específica o lograr acuerdos. La función de este tipo de diplomacia es la socialización, fomentar el regionalismo y la identidad colectiva. Jusuf Wanandi explica que, en el contexto de la ANSEA,

desde 1985 [...] la diplomacia alterna y la diplomacia de persona a persona han dado un nuevo ímpetu a la existencia de la ANSEA y la han fortalecido como organización. También han añadido otro elemento a la ANSEA, a saber, la transformación de la ANSEA de una *gesselschaft* –o entidad social moderna que se ha fundado con base en requisitos organizacionales racionales- a una *gemeinshaft* –una entidad ‘orgánica’

⁵² “[...] agents of change and norm entrepreneurs working to alter perceptions of interests, redefinition of identities (both individual and collective), and acceptance of the key principles of open regionalism and cooperative security” (Desmond Ball y Kwa Chong Guan (eds.), *Assessing Track 2 Diplomacy in the Asia-Pacific Region*, Singapur, Escuela S. Rajaratnam de Estudios Internacionales, 2010, p. 112).

que tiene elementos de vínculos emocionales o psicológicos entre sus miembros, con relaciones más profundas, amplias y fuertes que en una *gesellschaft*.⁵³

Para comprender la utilidad del *ASEAN Way* en su contexto, es necesario dejar claro que lo fundamental para la Asociación es el proceso que se sigue para la toma de decisiones. No hay una fórmula específica para llevar a cabo las consultaciones ni lograr el consenso, así que la función de estas normas es promover un ámbito de diálogo que sea propicio para el acuerdo. Lo indispensable no es la acción colectiva, que es el resultado, sino la interacción entre los miembros. El multilateralismo que propone la ANSEA se orienta al proceso y por lo tanto es útil, sin importar que el acuerdo o la acción o el consenso se logre.⁵⁴

En su análisis sobre el *ASEAN Way*, Acharya propone distinguir, a partir de las fuentes primarias, entre las normas legales-rationales y las socio-culturales. Las primeras tienen su origen en los principios universales de la Paz de Westphalia –establecida desde el siglo XVII– entre los que destacan el respeto a la soberanía e integración territorial, resolución pacífica de las controversias, no interferencia en asuntos internos; las segundas son normas más específicas a un grupo y por lo tanto tienden a reflejar particularidades históricas o culturales.⁵⁵ En el sudeste asiático, las normas que se consideran pilares de la Asociación son de ambos tipos: la no intervención es una norma que surgió en la dinámica del sistema internacional, a partir del reconocimiento de los Estados-nación y el respeto al derecho ajeno

⁵³ “[...] since 1985, [...] second track networking, and people to people diplomacy have given a new impetus to ASEAN’s existence and strengthen ASEAN as an organization. It has also added another element to ASEAN, namely the transformation of ASEAN from a *gesellschaft* (or modern social entity that has been founded on rational organizational requisites) into a *gemeinshaft* (an “organic” entity that has elements of emotional or psychological ties between its members, that brings deeper, wider and stronger relations than in a *gesellschaft*)” (Jusuf Wanandi, “The future of ARF and CSCAP in the Regional Security Architecture”, en su libro *Asia Pacific After the Cold War*, Jakarta, Centro de Estudios Estratégicos Internacionales, 1996, p. 231, cit. por *ibid.*, p. 118).

⁵⁴ Amitav Acharya, “Ideas, identity and institution-building”, *op. cit.*, p. 329.

⁵⁵ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community*, *op. cit.*, p. 25.

de existir y tener un territorio propio, mientras que la consultación y el consenso se consideran una herencia cultural del sudeste asiático.

Respecto al primer tipo, legal-racional, la norma de no intervención en los asuntos internos de otros Estados es “el principio más importante bajo el cual se sustenta el regionalismo de la ANSEA”.⁵⁶ Esto tiene una lógica que se relaciona al motivo que unió a los cinco Estados miembros para formar la ANSEA: su intención de proteger los regímenes internos en contra de las oposiciones comunistas. Para esta región, el principio de no intervención no se relaciona con la indiferencia hacia los problemas del otro o una imparcialidad estricta frente a asuntos externos, sino más bien con una voluntad y compromiso hacia la supervivencia de los gobiernos anticomunistas. Otro aspecto distintivo de la localización⁵⁷ que tuvo esta norma en el imaginario de la ANSEA es que no consideraba pacto alguno con ninguna superpotencia en el contexto de la Guerra Fría –si bien es cierto que Filipinas y Singapur abiertamente apoyaban a Estados Unidos, y que todos los países sentían temor por el ascenso de China y su capacidad para influir en los grupos comunistas locales, nunca hubo un posicionamiento formal por parte de los miembros. En términos

⁵⁶ *Ibid.*, p. 57.

⁵⁷ En su libro *Whose ideas matter? Agency and Power in Asian Regionalism*, publicado en 2009, Acharya hace un esfuerzo por analizar por qué algunas ideas y normas emergentes se aceptan en una realidad particular y otras no. Él considera necesario este estudio porque la academia ha privilegiado las explicaciones de cosmopolitanismo moral para justificar por qué las normas globales –siempre “buenas”, positivas y occidentales- han desplazado las prácticas y creencias locales fuera de Europa y Norteamérica. La intención del autor es optar por un modelo explicativo que otorgue más importancia a los agentes. Acharya propone el proceso de localización constitutiva de las normas, que permite a los actores “construir congruencia entre las normas transnacionales (incluyendo las previamente institucionalizadas en una región) y las creencias y prácticas locales”. La localización considera al actor como el agente responsable del cambio. Acharya abandona la idea dominante de que las sociedades del sudeste asiático han sido sólo receptoras pasivas de las ideas y políticas externas (especialmente provenientes de China e India), y les confiere un papel activo como “constructoras de congruencia entre lo foráneo y lo local”. La dinámica es una asimilación evolutiva y a largo plazo de las ideas extranjeras con base en los sistemas de creencias y normas que existen en la región, que condicionan la receptividad hacia nuevas formas de comportamiento. De ese modo, la localización es una estrategia de difusión progresiva y diaria que constantemente redefine las creencias, prácticas e ideas externas bajo un contexto local (Cornell, University Press, 2010, pp. 6-25).

operacionales, son cuatro los elementos que conforman la no intervención bajo el marco de la Asociación: 1) no criticar las acciones de un gobierno hacia su población ni considerar el tipo de régimen como condición para pertenecer o no a la ANSEA; 2) criticar las acciones de los Estados que violen el principio de no intervención; 3) no reconocer, apoyar ni dar ningún tipo de asilo a los grupos rebeldes locales; 4) ofrecer apoyo político y material a los Estados que enfrenten movilizaciones subversivas.⁵⁸

El consenso y la consultación, por su parte, se consideran normas socioculturales. Históricamente, su origen se vincula al estilo de toma de decisiones de la sociedad javanesa –Java es una isla que pertenece a Indonesia, la población es musulmana, el idioma es javanés– con base en *musyawarah* (la consultación) y *mykafat* (el consenso).⁵⁹ La primera se refiere a una etapa previa a la negociación, que consta de discusiones intensas e informales y que tiene como objetivo evitar que se imponga la opinión de la mayoría. En este esquema, todos los participantes tienen el mismo derecho y voto, y el propósito es argumentar, justificar, explicar, rebatir, pero no descalificar ni ignorar ninguna posición. En la consultación, es

⁵⁸ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community*, *op. cit.*, pp. 58-59.

⁵⁹ Esta justificación, que rescata antecedentes precoloniales, es muy estudiada por los historiadores, quienes argumentan que previo a la disrupción de los procesos de colonización, las sociedades –no todas– del sudeste asiático habían adoptado estos mecanismos javaneses en la vida social. Las explicaciones de este tipo son duramente criticadas por académicos como Katsumata, quien explica que “si la política de los países del sudeste asiático estuviera influenciada por su cultura tradicional, no sólo sus relaciones internacionales serían informales y poco institucionalizadas, sino también los regímenes internos [...] Pese a la posición importante que tiene Indonesia en la Asociación, sería mucho decir que su tradición javanesa es la base de las normas diplomáticas en un foro social donde los miembros son tan distintos entre sí” (“Reconstruction of Diplomatic Norms in Southeast Asia: The Case for Strict Adherence to the ASEAN Way”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 25, núm. 1 (2003), pp. 104-121). Sobre este tema, considero importante aclarar, para fines de la investigación, que los Estados, en el esfuerzo por construir la región, han optado voluntariamente por engrandecer este discurso de “herencia cultural” para dar un sentido más “propio” a los mecanismos que utilizan en la Asociación. Si en efecto hay una fuerte tradición histórica de este tipo entre las sociedades del sudeste asiático, corresponde a los historiadores justificarla. En el ámbito político, estas normas han sido escogidas por su conveniencia y ajuste al tipo de diplomacia y relación que los Estados de la Asociación han preferido, y se han redefinido con el tiempo debido a la interacción y las prácticas sociales.

fundamental que ninguno de los participantes perciba un entorno hostil ni poco confiable. El consenso, por su parte, se refiere al “conjunto de las perspectivas que son más aceptables por parte de todos los miembros”⁶⁰; no en un sentido de “todos deben estar de acuerdo”, sino “nadie debe estar en contra”. Para la Asociación, el consenso es vital porque refleja la unidad hacia el exterior, la idea de que la ANSEA es la única voz de la región. “Incluso en situaciones donde los miembros consideran imposible lograr una posición común, [tienen el compromiso de] hablar y actuar como si cierto nivel de unidad se hubiera logrado respecto a ese asunto en particular”.⁶¹

Es posible que no todos los actores tengan el mismo interés en el tema o consideren irrelevante cualquier decisión, y aun así formen parte del consenso, siempre y cuando no sientan que el acuerdo los perjudica de algún modo. Esta concepción “más flexible” sobre el consenso, permite que la cooperación entre los Estados no se trunque pese a que haya diferencias o resistencias entre ellos: el compromiso no es lograr el consenso porque lo importante no es el resultado, sino que permanecer en el diálogo y explorar otros posibles acuerdos –sin interrumpir el proceso- es lo principal. Aunque es cierto que cuando la agenda trata un tema sensible a los intereses nacionales –que se refiere a seguridad, que tenga cualquier connotación de política interna, que sea sobre derechos humanos- estos mecanismos pueden resultar ineficientes, el esfuerzo por alcanzar un mínimo común denominador significa que la consultación y el consenso son normas de convivencia que

⁶⁰ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community*, *op. cit.*, pp. 68-69.

fomentan la tolerancia ante las diferencias y por lo tanto son útiles para evitar el conflicto entre los Estados de la Asociación.

1.3 EL MANEJO DEL CONFLICTO EN EL SUDESTE ASIÁTICO COMO PROCESO DE SOCIALIZACIÓN ENTRE LOS ESTADOS

Las primeras definiciones sobre qué es el conflicto surgieron a mediados del siglo XX, y a partir de entonces se han dividido en dos enfoques: el primero, propuesto por Schmidt y Kochan, tiene un sentido de competencia y se refiere a la interferencia deliberada entre el otro y sus objetivos; el segundo, iniciado por Pondy, propone un significado más amplio y relaciona el conflicto con la interferencia en asuntos ajenos, pero también con incompatibilidad, interacción fallida, ámbito sin consenso. El conflicto es “el proceso que comienza cuando una de las partes percibe que el otro ha frustrado, o está a punto de frustrar, alguno de sus intereses (preocupaciones)”.⁶² Esta definición permite establecer que cualquier proceso social puede convertirse en conflicto y esto va acorde a la noción constructivista porque el comportamiento que lleva al o que sucede durante el conflicto no es automático, sino que se determina por la interpretación que los actores hacen de los eventos durante los procesos sociales. En la socialización como proceso cognitivo donde se forman conocimientos y creencias intersubjetivas, el conflicto se construye a partir de las acciones e interpretaciones de los agentes.

En este sentido, el manejo del conflicto es

toda una gama de técnicas para a. prevenir el desarrollo de situaciones de conflicto o, una vez que se hayan desarrollado, b. evitar que resulten en conductas de conflicto

⁶² “[...] the process which begins when one party perceives that another has frustrated, or is about to frustrate, some concern of his” (Kenneth W. Thomas, “Conflict and Conflict Management: Reflections and Update”, *Journal of Organizational Behavior*, vol. 13, núm. 3 (1992), p. 265).

disruptivas y destructivas o, una vez que han surgido, c. detener el comportamiento conflictivo no deseado o eliminar la fuente del conflicto mediante algún tipo de arreglo, acuerdo o resolución.⁶³

Es decir, tiene tres componentes: prevención, contención y terminación, que tienen propósitos muy distintos. No es lo mismo la disminución de las hostilidades entre las partes involucradas, aunque el motivo del enfrentamiento siga vigente (contención), que eliminar por completo las fuentes del conflicto y acordar el no uso de la violencia (terminación). Estas etapas del conflicto pueden considerarse un círculo vicioso porque parte del manejo del conflicto es prevenirlo, entonces no importa que se haya logrado la resolución, siempre está la posibilidad de que alguna situación detone nuevamente este u otro problema. La distinción de estos procesos es fundamental para calificar los esfuerzos de la ANSEA respecto a las disputas intrarregionales porque los mecanismos de manejo del conflicto de la Asociación buscan reducir la tensión entre los Estados (prevención y contención), no solucionar los problemas existentes⁶⁴ –éstos se resuelven, casi siempre, mediante las relaciones bilaterales, que se consideran complementarias a las multilaterales. El hecho de que se tome una posición de “contención” o “control” del conflicto y no una de “enfrentamiento” o “resolución” permite que los Estados continúen la interacción –porque no tienen la obligación de tomar decisiones drásticas, como mantener o interrumpir los vínculos diplomáticos, por ejemplo-

⁶³ “[...] a whole range of techniques to a. Prevent the development of conflict situations, or once these have developed, to b. Prevent them from resulting in disruptive and widely destructive conflict behaviors, or once this has arisen, to c. Halt undesired conflict behavior or remove its source through some form of settlement, agreement or resolution of the conflict” (Mely Caballero-Anthony, “Mechanisms of Dispute Settlement: The ASEAN Experience”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 20, núm. 1 (1998), p. 41).

⁶⁴ Yukiko Nishikawa, “The ‘ASEAN Way’ and Asian Regional Security”, *Politics & Policy*, vol. 35, núm. 1 (2007), p. 46.

y se concentren en fomentar el diálogo mediante las normas de consultación y el consenso. Mantener esta flexibilidad permite que los actores tengan opciones.

Algunas estrategias para el manejo del conflicto, en cuanto a prevención y contención, son: a) construcción de comunidad, para eliminar el uso de la fuerza y generar identidad colectiva (los intereses de uno son los intereses de todos); b) disuasión mediante la seguridad colectiva o defensa colectiva, para desalentar el comportamiento agresivo; c) aislamiento, para evitar que el conflicto se propague; d) mediación, solicitar el apoyo de un tercero para lograr la conciliación de intereses; e) internacionalización, cuando los mecanismos regionales se agotan.⁶⁵ En los análisis sistémicos, las instituciones multilaterales, como espacios donde se localiza la interacción entre los agentes, pueden desarrollar mecanismos muy particulares para el manejo del conflicto con base en sus capacidades, propósitos, normas –y su grado de internalización.⁶⁶

La ANSEA, a partir de la noción de “ASEAN Way”, ha “patentado” una forma de lidiar con las diferencias entre los Estados miembros que le ha permitido construir la región del sudeste asiático donde antes no existía y, con ella, eliminar la noción del uso de la fuerza para resolver disputas.

La ANSEA, al facilitar la socialización entre las élites, la consolidación de algunas normas regionales y una acción colectiva relativamente exitosa [...] ha contribuido a crear un sentido de comunidad entre los Estados miembros [...] las percepciones de amenaza mutua no han sido eliminadas, pero son contrapuestas por dinámicas más

⁶⁵ Muthiah Alagappa, *op. cit.*, p. 370.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 369.

positivas [...] pese a la falta de progreso en la solución de controversias, ningún Estado miembro considera, actualmente, el uso de la fuerza para resolverlas.⁶⁷

1.3.1 Mecanismos para el manejo del conflicto en el sudeste asiático

En 1992, el entonces Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, afirmó que

el Consejo de Seguridad tiene y seguirá teniendo la responsabilidad principal de mantener la paz y seguridad regionales, pero la acción regional como un asunto de descentralización, delegación y cooperación con la ONU no sólo podría aliviar la carga del Consejo, sino también contribuir a profundizar el sentido de participación, consenso y democratización de los asuntos internacionales.⁶⁸

La prioridad que se dio a las regiones y al regionalismo a partir del fin de la Guerra Fría se refleja en este cambio por parte del Consejo de Seguridad de la ONU y tiene que ver con el surgimiento de las organizaciones regionales como mecanismos para el manejo del conflicto en un ámbito donde la dinámica bipolar ya no obligaba a las grandes potencias a involucrarse en los problemas locales. Esto no implica que la interacción regional sea la mejor forma de prevenir, contener y resolver conflictos, sino que adquirió más relevancia.

⁶⁷ "ASEAN [...] by facilitating socialization among elites, the consolidation of some regional norms, and relatively successful collective action on a number of external issues has contributed to the creation of a sense of community among member states [...] mutual threat perceptions have not been eliminated, but they are counterbalanced by other more positive dynamics [...] despite the lack of progress in settling disputes, no member state currently contemplates the use of force to resolve them" (*ibid.*, p. 374).

⁶⁸ "[...] the Security Council has and will continue to have primary responsibility for maintaining regional peace and security, but regional action as a matter of decentralization, delegation and cooperation with the UN could not only lighten the burden of the Council, but also contribute to a deeper sense of participation, consensus and democratization of international affairs" (Boutros Boutros-Ghali, "An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping", Organización de las Naciones Unidas, 1992, pp. 36-37).

Este debate se vinculó con el cambio que tuvo la noción de seguridad, que pasó de una interpretación tradicional, militar, binaria (guerra y paz), a un significado más amplio con dimensiones, entre otras, económicas, sociales, ambientales.⁶⁹

En este contexto, la ANSEA, que desde su creación fue concebida en términos de seguridad para los Estados miembros ante los países comunistas vecinos, se puede considerar un proyecto de región exitoso porque ha tenido la habilidad de mantener paz y estabilidad entre Estados con profundas diferencias históricas, culturales y políticas, que difícilmente hubieran podido convivir si no fuera por la voluntad política que construyó la Asociación. Evitar el escalamiento de las tensiones y el uso de la fuerza por parte de los miembros ha sido el logro más notable de la Asociación, pues desde el principio, “la formación de la ANSEA podría considerarse como el primer intento serio por parte de los Estados de la región para institucionalizar un mecanismo de gestión de los conflictos regionales”.⁷⁰

A partir de las dos grandes características que definen el “ASEAN Way” –preferencia por la no formalización de los procesos y la diplomacia alterna de segunda vía mediante las normas pilares de la Asociación: no intervención, consultación y consenso- Mely Caballero-Anthony propone tres mecanismos –institucionales, formales e informales- que utiliza la Asociación para mantener a raya las hostilidades y fomentar la interacción entre los Estados, pese a que las causas de conflicto no se resuelven ni eliminan.

Los mecanismos institucionales tienen que ver con las más de 200 reuniones anuales que se llevan a cabo en el marco de la ANSEA, a las que asisten funcionarios del más alto

⁶⁹ Muthiah Alagappa, *op. cit.*, pp. 366-368

⁷⁰ “[...] the formation of ASEAN could be considered as the first serious attempt by the regional states to institutionalize a mechanism for managing regional conflict” (Mely Caballero-Anthony, *op. cit.*, p. 38).

nivel y donde se discuten un sinnúmero de asuntos económicos, de seguridad, medioambientales, sociales. El objetivo de estas reuniones no es lograr consenso, sino generar entendimiento y cooperación mediante la consultación –el diálogo– en todos los temas posibles; se complementan al establecer Comités con una agenda específica (por ejemplo: migración indocumentada, proliferación de armas nucleares), aumentar la cooperación bilateral y fortalecer interdependencia económica. Son mecanismos institucionales porque tienen una periodicidad establecida y, aunque la agenda cambia constantemente, los temas que se discuten se acuerdan con anticipación. Además, las reuniones estructuran el debate en la Asociación y permiten que se genere confianza entre los miembros.

Como mecanismo formal, la autora sólo hace mención del Tratado de Amistad y Cooperación, que se estableció en febrero de 1976,⁷¹ con base en el respeto a la soberanía e integridad territorial de todos los Estados, la no intervención, la resolución pacífica de las controversias, la renuncia al uso de la fuerza y la cooperación efectiva entre los miembros. En los artículos 14º y 15º del Tratado, se establece que para la resolución de conflictos, se establecerá un Consejo Superior con representantes de todos los Estados miembros para que “tenga conocimiento de la existencia de las disputas” y “en caso de que no se logre una solución mediante negociaciones directas, el Consejo Superior [...] recomendará a las partes en conflicto medios de solución adecuados, como buenos oficios, la mediación o la

⁷¹ Se ha modificado en dos ocasiones: en diciembre de 1987, para permitir que países fuera de la región firmaran y aceptaran los términos del tratado; y en julio de 1998, para establecer que es necesaria la aprobación de todos los miembros de la Asociación para que un Estado se “incorpore” al Tratado. Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia firmaron en 1976; Brunei en 1984; Papua Nueva Guinea en 1989; Laos y Vietnam en 1992; Camboya y Myanmar en 1995; China e India en 2003; Japón, Pakistán, Corea del Sur y Rusia en 2004; Nueva Zelanda, Mongolia y Australia en 2005; Francia en 2006; Timor del Este, Bangladesh y Sri Lanka en 2007; Corea del Norte en 2008; EUA en 2009 (firmó Hillary Clinton, como Secretaria de Estado); Canadá y Turquía en 2010; la Unión Europea y Brasil en 2012; Noruega en 2013; Chile, Egipto y Marruecos en 2016.

conciliación”.⁷² A la fecha, el Consejo no se ha establecido y, aunque se lograra su creación, este mecanismo conlleva muchas limitaciones: no hay cabida para que el Consejo tenga la iniciativa de influir en las disputas intrarregionales porque primero se deben agotar las pláticas bilaterales, y no hay ningún mecanismo de sanción. Este instrumento formal, el único que todos los Estados miembros han aceptado y que hace referencia al manejo del conflicto, no tiene la capacidad suficiente ni el apoyo para ser de utilidad. Es más bien un documento simbólico que refuerza el discurso de la Asociación y le permite integrar a otros Estados a su dinámica de interacción a partir de las normas establecidas.

Para Caballero, son los mecanismos informales los que de manera directa y constante han promovido la socialización mediante las normas de no intervención, consenso y consultación en la Asociación, y han evitado el uso de la fuerza gracias a la contención de las tensiones intrarregionales. Con base en una “diplomacia de acomodo” (*diplomacy of accomodation*) –llamada así porque requiere en gran medida una dinámica de “toma y da” entre los miembros- que incorpora los principios de tolerancia, empatía y consideración, hay cuatro instrumentos informales que utiliza la ANSEA: la consultación y el consenso, *networking*, el acuerdo para el desacuerdo y la mediación. Sobre el primero se habló con anterioridad: son normas socioculturales que promueven la toma de decisiones mediante la discusión y la consultación hasta lograr el consenso, en el sentido de no tener a nadie en contra, no necesariamente que todos estén de acuerdo. La consultación y el consenso son procesos lentos, pues un asunto puede generar reacciones completamente distintas entre los Estados y dificultar incluso el mínimo acuerdo, pero permiten que todos los miembros tengan

⁷² “[...] in the event no solution is reached through direct negotiations, the High Council [...] shall recommend to the parties in dispute appropriate means of settlement such as good offices, mediation, inquiry or conciliation” (ASEAN, Treaty of Amity and Cooperation, 1976).

derecho a expresarse sin importar su tamaño o riqueza. Las consultaciones también son valiosas porque convierten el diálogo en un asunto personal; como son procesos muy centralizados, las élites desarrollan un tipo de socialización que no sólo les permite conocerse, sino también desarrollar sensibilidad y empatía hacia ciertos asuntos económicos, políticos y sociales que enfrenta su contraparte en determinado país.⁷³

Es aquí donde el proceso de consultación se relaciona con el *networking*, pues gracias a la interacción constante, “las partes en una controversia tienen un conocimiento profundo de la cultura, los valores, las tradiciones y las normas de los demás”. En este sentido, en la ANSEA es común que los funcionarios que asisten a las reuniones desarrollen vínculos de amistad, empatía y confianza, que los vuelven más propensos a generar acuerdos. Ahora bien, el tercer instrumento –acordar el desacuerdo- se relaciona con la idea de consenso discutida con anterioridad: cuando no es posible lograr consenso en algún asunto, esto no significa que la comunicación deba estancarse, sino que el asunto se “guarda para después” y el diálogo prosigue hacia otros temas donde haya más puntos en común. Este mecanismo

ejemplifica el enfoque básico de la ANSEA: hasta que los miembros puedan realmente sentirse cómodos entre sí y se reduzcan –o eliminen- los elementos de desconfianza, y sea posible construir certidumbre, el estilo lento, incremental, de bajo riesgo y flexible es aún una opción atractiva para progresar.⁷⁴

Esta condescendencia hacia el desacuerdo ha generado muchas críticas hacia la ANSEA porque la califican como una Asociación que en realidad no actúa y sólo habla, o

⁷³ Mely Caballero-Anthony, *op. cit.*, pp. 52-58.

⁷⁴ “[...] emphasizes ASEAN’s basic approach that until members can actually get comfortable with each other and elements of distrust can be reduced, if not eliminated, to build confidence and trust, the slow, incremental, low-risk, flexible style is still the attractive way forward” (*ibid.*, p. 61).

que no logra resultados porque se estanca en el proceso, pero en realidad gracias a esta flexibilidad es que los Estados miembros han logrado permanecer unidos. Dejar de lado un asunto que es sensible para uno o más miembros, permite que estos países reconsideren sus posiciones y tengan tiempo para generar propuestas, sin abandonar el diálogo. No obligar a los Estados a estar de acuerdo siempre en todo, les quita un peso de encima. Finalmente, la mediación es un mecanismo que se utiliza más para cuestiones de integridad territorial, como la intervención de Indonesia en el conflicto entre Malasia y Filipinas por la zona del Sabah, que inició desde 1968.

Ahora bien, a partir de la explicación de identidad de Wendt, el desarrollo de la importancia de las normas y el “ASEAN Way” que propone Acharya, y los mecanismos del manejo del conflicto en el sudeste asiático que establece Caballero, esta tesis es un esfuerzo por analizar las reacciones de los países de la ANSEA, y de la Asociación en conjunto, ante situaciones de incompatibilidad e interacción fallida –invasión de Vietnam a Camboya, guerra contra el terrorismo- y de crisis regional –crisis financiera de 1997. El objetivo es establecer si las normas de no intervención, consenso y consultación fueron respetadas -y en qué medida- y si la interacción que se generó con base en estas normas resultó en fortalecer la identidad de la región.

II. AÑOS DIFÍCILES: DEL RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL A LA DESILUSIÓN

Durante los primeros diez años de la Asociación, el principal interés de los Estados miembros era mantener bajo control las tensiones intrarregionales provocadas por los conflictos territoriales. Después de dos intentos fallidos de cooperación regional –Asociación del Sudeste de Asia (ASA)¹ y Maphilindo²– mantener el compromiso de los países fundadores era vital. Durante este periodo, la importancia que los líderes de la región otorgaron a la Asociación era mínima. Las reuniones entre Jefes de Estado y funcionarios de gobierno eran escasas y muy espaciadas, sobre temas sumamente formales y sin mención de asuntos sensibles. Fue un periodo de suma moderación y desconfianza.

A partir de 1978, la invasión de Vietnam a Camboya y la crisis financiera en el este Asia, en 1997, pusieron a prueba la capacidad de la Asociación para lidiar con los conflictos de la región. El objetivo de este capítulo es analizar el proceso de socialización entre los Estados miembros durante estos momentos de tensión y, con base en la valoración del efecto regulatorio y constitutivo de sus normas, determinar en qué medida se fortaleció la identidad del sudeste asiático. Cumplir o no con los principios de no intervención, consenso y consultación, que se consideran fundamentales en la ANSEA, refleja la disposición que han

¹ Filipinas, Tailandia y Malasia fundaron, en julio de 1961, esta Asociación con el objetivo de promover la cooperación cultural y económica. Los tres países mantenían relaciones importantes con potencias occidentales. El proyecto no prosperó, entre otras razones, porque no incluía a los Estados que tenían los conflictos intrarregionales más álgidos: Singapur e Indonesia.

² Establecida en 1963, era una asociación que reunía a Indonesia, Filipinas y Malasia con base en su vínculo histórico y cultural con lo malay, que había sido destruido por la imposición de las fronteras coloniales. El esfuerzo terminó cuando Sukarno, primer Presidente de Indonesia tras su independencia, decretó una política de enfrentamiento (*Konfrontasi*) hacia el territorio malasio, pues temía las intenciones expansionistas de Malasia, así como que fuera “un estado títere” del imperio británico.

tenido estos países de fortalecer y promover la continuidad de la Asociación. La dinámica que generaron estas normas durante estos años permitió la construcción de confianza intrarregional y el sentido de pertenencia.

En este caso, la investigación propone que la invasión de Vietnam a Camboya, pese a revelar fisuras y desacuerdos entre los Estados, fortaleció a la Asociación porque logró posicionarse ante la comunidad internacional como la voz de la región y el núcleo a partir del cual los “problemas de Asia tendrían soluciones de Asia”. Asimismo, el análisis considera que pese al reconocimiento final que recibió la Asociación, la solución del conflicto tuvo mucho que ver con la participación de los grandes poderes bajo la dinámica de Guerra Fría que imperaba en el mundo. Sin embargo, hubo una victoria diplomática importante con reconocimiento por parte de los países involucrados, que dio capital político a la Asociación, pese a que poco después enfrentaría un escenario distinto donde el problema no fue militar, sino financiero. En este caso, la no intervención y las normas socioculturales fueron desafiadas por las agendas nacionales, que entraron en crisis al verse expuestas ante la catástrofe en los mercados económicos de 1997. El proceso de construcción de la identidad regional en el sudeste asiático es un proyecto consciente de las élites políticas, que a finales de la década de los noventa fue desafiado de manera importante. Gracias al diálogo y la discusión en favor del consenso que los Estados llevaron a cabo, fue posible que interactuaran para manejar adecuadamente las circunstancias que enfrentaban. Apoyarse en estos patrones de conducta social les permitió reforzar el sentido de pertenencia a la ANSEA.

2.1 TERCERA GUERRA DE INDOCHINA: EL TRIUNFO DIPLOMÁTICO DE LA ANSEA Y SU POSICIONAMIENTO INTERNACIONAL

Apenas tres años después del retiro de las tropas estadounidenses de Indochina, tropas vietnamitas invadieron territorio camboyano, en 1978, y dio inicio la Tercera Guerra de Indochina³, cuyo objeto era derrocar al gobierno comunista de Pol Pot, percibido como contrario a los intereses vietnamitas, y en su lugar nombrar a Heng Samrin el nuevo líder del Estado. Si bien ninguno de los dos Estados era parte de la ANSEA, el conflicto tuvo repercusiones no sólo regionales sino también arrastraron nuevamente al sudeste asiático a la dinámica de grandes poderes propia de la Guerra Fría —especialmente en cuanto a las rivalidades sino-vietnamitas, sino-soviéticas y entre Estados Unidos y la URSS—. Pese a que Vietnam intentó convencer a la comunidad regional que la situación en Camboya era de guerra civil y no de intervención extranjera, la ANSEA junto con Estados Unidos y China apelaban lo contrario y exigían a los líderes de Hanói su retiro inmediato del territorio camboyano.⁴

Aunque la dimensión internacional del conflicto explica mucho del desarrollo y, más aún, la resolución del problema, en este caso interesa más analizar las tensiones que surgieron en la ANSEA al manejar la situación. Las diferencias entre los Estados miembros dificultaron que la Asociación cumpliera su papel como arena de diálogo y mecanismo para aminorar las controversias. Aunque en sentido estricto esta invasión no se dio bajo el marco normativo de

³ La Primera Guerra de Indochina (1946-1954) fue la lucha de independencia entre Francia, poder colonial de la región Indochina –Camboya, Laos, Vietnam del Norte y Vietnam del Sur-, y el Viet Minh –“Liga para la Independencia de Vietnam”- dirigido por Ho Chi Minh, líder comunista vietnamita, quien fundó la República Democrática de Vietnam el 2 de septiembre de 1945. La Segunda Guerra de Indochina (1955-1975) fue el enfrentamiento para impedir la reunificación de Vietnam bajo un régimen comunista; surgió como parte de las tensiones bipolares de la Guerra Fría: por un lado, estaba la República de Vietnam (Sur), apoyada por Estados Unidos, y por el otro la República Democrática de Vietnam (Norte), con el respaldo de China y la URSS.

⁴ Amitav Acharya *The Quest for Identity*, *op. cit.*, p. 111.

la ANSEA,⁵ fue un evento determinante para la relación con los países de Indochina y, por tanto, el futuro de la Asociación como fuerza regionalizadora en el sudeste asiático.

2.1.1 Polarización regional: las repercusiones de la Guerra Fría en el sudeste asiático

Al fin de la Segunda Guerra Mundial, ni Estados Unidos ni la Unión Soviética consideraban al sudeste asiático como un área estratégica de importancia, así que estaban poco involucrados en la dinámica de la región.⁶ Reino Unido era la única potencia que mantenía diálogo constante con estos países debido al acuerdo de Yalta, en 1945, que le asignó la responsabilidad de vigilar el retiro de las tropas japonesas en este territorio. La dinámica se alteró debido a la Primera Guerra de Indochina, entre Francia y el Viet Minh, que era el movimiento nacionalista y comunista que buscaba la independencia de Vietnam y estaba liderado por Ho Chi Minh. Ante la estructura bipolar que empezaba a dominar la política internacional, Washington asumió que todas las acciones comunistas se ligaban irremediamente a Moscú bajo un plan expansionista, de manera que utilizó recursos para impedir que los franceses perdieran su poderío y se lograra "contener" a los "revoltosos comunistas".⁷ En 1954, ambos bandos del conflicto estaban agotados, así que optaron por el retiro francés de Indochina y, a falta de un consenso nacional, Vietnam quedó dividido en el paralelo 17° Sur. El norte, cuya capital era Hanói, se vinculó con la ideología de la Unión Soviética y China, mientras que el gobierno del sur, basado en Saigón, era apoyado por Estados Unidos.⁸

⁵ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community*, *op. cit.*, p. 80.

⁶ Amitav Acharya, *The Quest for Identity*, *op. cit.*, p. 63.

⁷ Donald E. Weatherbee, *International Relations in Southeast Asia. The Struggle for Autonomy*, Maryland, Rowman and Littlefield, 2009, p. 65.

⁸ *Loc. cit.*

Ante el temor al efecto dominó en el sudeste asiático, Estados Unidos promovió en 1954 la creación de la Organización del Tratado del Sudeste Asiático (SEATO, por sus siglas en inglés), una organización regional de defensa que pese a carecer de poder militar permanente (a diferencia de la OTAN), promovía la cooperación militar y obligaciones en contra de agresiones comunistas. De la región, sólo Filipinas y Tailandia eran miembros de SEATO, los otros países eran Australia, Nueva Zelanda, Francia, Pakistán y, por supuesto, Estados Unidos.⁹ Esta alianza política tenía el objetivo de servir como un marco multilateral a partir del cual el gobierno de Washington pudiera dirigir su estrategia de contención en el sudeste asiático. Fuera de las esferas de influencia de las grandes potencias, Indonesia, Singapur y Malasia buscaron otra alternativa ante la disyuntiva bipolar. En 1955, Indonesia recibió a 29 Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Gobierno, en la ciudad de Bandung, para discutir los términos para la coexistencia interestatal pacífica mediante la no-alineación y el anti imperialismo. Aunque los principios de la Declaración de Bandung (1955) fueron fundamentales para la creación de la ANSEA, eran demasiado vagos y no reflejaban una posición consolidada por parte de los Estados firmantes.

La ANSEA se fundó en 1968 y en 1971 los cinco países miembros –Singapur, Tailandia, Filipinas, Malasia e Indonesia- decidieron promover una estrategia regional proactiva, independiente de la influencia estadounidense, que no amenazara los intereses de Indochina y que les permitiera posicionarse ante la posible intervención de las superpotencias en asuntos regionales. Los gobiernos de la ANSEA acordaron "asegurar el reconocimiento y el respeto del Sudeste Asiático como una Zona de Paz, Libertad y Neutralidad [ZOPFAN,

⁹ Amitav Acharya, *The Quest for Identity*, *op. cit.*, p. 64.

por sus siglas en inglés], libre de toda forma de interferencia por parte de poderes externos".¹⁰ En este caso, la ANSEA no tenía la capacidad para obligar a que otros Estados respetaran esta zona de neutralidad, pero era un claro esfuerzo hacia la autonomía regional. Vietnam, principal opositor a este pacto, acusó a la Asociación de servir los intereses imperialistas de Estados Unidos; China, por su parte, criticó el apoyo de la URSS hacia la ZOPFAN alegando que su verdadera intención era formar un sistema de seguridad colectiva en Asia. En realidad, esta Zona de Paz, Libertad y Neutralidad servía más como un instrumento de retórica pues no exigía compromisos absolutos a los miembros; ahí radicó su éxito: cada país era libre de construir su propio concepto de neutralidad y, por lo tanto, el término permanecía como un abstracto en el imaginario colectivo.¹¹

La ZOPFAN es uno de los motivos por los que Vietnam estuvo en contra de la ANSEA, pues la consideraba un instrumento de Estados Unidos para controlar la expansión comunista. La Asociación, por su parte, temía que la influencia de Hanói se fortaleciera en Indochina y, junto con Laos y Camboya, formaran una especie de Federación. El miedo aumentó hacia 1975 cuando estos tres países celebraron victorias de regímenes comunistas, pues no había un canal de comunicación entre estos gobiernos y los Estados —en su mayoría autoritarios y pro-Occidentales— de la ANSEA. Al delicado escenario que se dibujaba en la región a causa de las diferencias ideológicas, se sumó la el apoyo que las grandes potencias daban a los Estados: Laos y Vietnam respaldados por la URSS y China detrás del mandato de los Jemeres Rojos en Camboya.¹² Pese a estas conexiones, y tras el pánico inmediato que siguió a la

¹⁰ "The ASEAN governments agreed to exert the necessary efforts to secure recognition of, and respect for, Southeast Asia as a Zone of Peace, Freedom and Neutrality, free from any form or manner of interference by outside powers" (Donald E. Weatherbee, *op. cit.*, p. 75).

¹¹ Heiner Hanggi, *ASEAN and the ZOPFAN Concept*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 1991, p. 18.

¹² Jmer Rojo es el nombre con el que se conoce a la guerrilla camboyana que asumió el poder en Phnom Penh el 17 de abril de 1975. El término "jemeres rojos" generalmente se refiere a los miembros del

victoria de los comunistas en Indochina, el año de 1975 marcó un periodo de muy poca intervención extranjera en los asuntos internos de la región —probablemente la menor desde el fin de la Segunda Guerra Mundial—. ¹³

Dos aspectos del ámbito internacional aumentaron las tensiones en el sudeste asiático hasta culminar en la invasión de Vietnam a Camboya: el acercamiento entre China y Estados Unidos durante el mandato del Presidente Nixon desde 1972, que alentó a Malasia, Filipinas y Tailandia a reanudar relaciones diplomáticas con la República Popular China —Indonesia y Singapur decidieron esperar—; y la relación cada vez más estrecha, y dependiente, de Vietnam con la URSS, que provocaba la desconfianza de China e, igualmente, de Estados Unidos. ¹⁴ Fue en diciembre de 1975 cuando el líder vietnamita Le Duan visitó Moscú; un año después ambos países firmaron un acuerdo de cooperación a cinco años y en junio de 1978, finalmente, Hanói fue aceptado en el Consejo de Ayuda Mutua Económica (COMECON, por sus siglas en inglés), que era la organización comercial del bloque soviético comunista. Todo esto mantenía en alerta al Estado chino, que con recelo acusaba a la Unión Soviética de tener intenciones hegemónicas en la península Indochina. ¹⁵

A la par de estos devenires en la política estructural, las relaciones entre Vietnam y Camboya se deterioraron cada vez más. Tras la victoria, en 1975, del Jmer Rojo, los líderes estaban decididos a transformar su sociedad semi-medieval en una nación económicamente independiente. Esto, aunado al recelo provocado por el ímpetu expansionista de Vietnam, provocó que a medida que la cooperación entre Hanói y Moscú aumentaba, Camboya

Partido Comunista de Camboya, en especial a los que pertenecían al grupo de Pol Pot, el dictador que gobernó la entonces Kampuchea Democrática entre 1975 y 1979.

¹³ *Loc. cit.*

¹⁴ Donald E. Weatherbee, *op. cit.*, p. 76.

¹⁵ Amitav Acharya, *The Quest for Identity, op. cit.*, p. 113.

procurara más la protección y atención de China. En el mismo año, los líderes camboyanos aprobaron el Acuerdo de Cooperación Económica y Cultural con Beijing.¹⁶ Ahora bien, desde principios de 1977 el régimen de Pol Pot causaba revuelo en la frontera con Vietnam, pues el Partido Comunista Vietnamita apoyaba al Frente de Unidad Nacional para la Salvación, que era el principal opositor al gobierno del Jmer Rojo.¹⁷ Los peores temores de China se materializaron cuando en diciembre de 1978 Vietnam invadió Camboya, tomó la capital Phnom Penh, y en enero de 1979 declaró la República Popular de Kampuchea e instaló un gobierno bajo su influencia, cuyo líder era Heng Samrin.¹⁸ Este liderazgo, que claramente favorecía las relaciones con Hanói, duraría más de diez años en el poder. La acción militar de Vietnam no sólo convirtió al sudeste asiático en el nuevo foco de atención internacional, sino que tuvo consecuencias tanto en las relaciones regionales, cuanto en la dinámica interna de la ANSEA.

2.1.2 El manejo del conflicto mediante la diplomacia de la ANSEA

Los antecedentes anteriores sirven para comprender cuál era el posicionamiento de las tres grandes potencias que iban a intervenir, en mayor o menor medida, durante el transcurso de la Tercera Guerra de Indochina: Estados Unidos, la Unión Soviética y China. Lo que concierne es cómo fue que la ANSEA enfrentó esta situación, cuáles eran sus prioridades, y qué acciones tomó para llevarlas a cabo. Igualmente, el factor internacional se considera como paralelo a los esfuerzos de la Asociación para manejar el conflicto. Los dos apartados siguientes analizan, de forma más específica, cómo influyeron los principios de "The ASEAN

¹⁶ Donald E. Weatherbee, *op. cit.*, p. 77.

¹⁷ *Ibid.*, p. 80.

¹⁸ Nicholas Tarling, *The Cambridge History of Southeast Asia. The Nineteenth and Twentieth Centuries*, vol. II, Cambridge, University Press, 1992, p. 626.

Way" —no intervención, consenso y consultación, en la interacción intrarregional para tratar la invasión de Vietnam y qué efectos tuvieron. Se parte de que las normas no sólo determinaron la percepción que la ANSEA tuvo del conflicto, sino también definieron su respuesta ante la misma. La primera acción de la Asociación fue la publicación de una declaración colectiva el 9 de enero de 1979, que explícitamente pidió a todos los Estados de la región "respetar la independencia, soberanía, integridad territorial y sistema político de los demás Estados".¹⁹

Los ejes que fundamentaron la respuesta de la ANSEA ante la invasión a Camboya fueron: 1) negar legitimidad al gobierno de Phnom Penh "establecido" por Vietnam, 2) promover el aislamiento internacional de Vietnam, 3) asegurar el retiro incondicional de las fuerzas vietnamitas de Camboya, 4) prevenir el flujo masivo de refugiados en la frontera entre Tailandia y Camboya, 5) lograr una Camboya pacífica, democrática y neutral, y finalmente 6) asegurar el liderazgo de la ANSEA en el proceso de paz para que el acuerdo final protegiera los intereses en materia de seguridad de la región.²⁰ Todos estos objetivos reflejaban los principios fundamentales de la ANSEA; el problema era que no había un acuerdo general entre los Estados miembros respecto a cuáles acciones llevar a cabo frente al conflicto.

La discusión era debido a las dos posibles estrategias que la Asociación podía llevar a cabo. En primer lugar, Indonesia y Malasia favorecían el principio de "soluciones regionales a problemas regionales" y por lo tanto querían dialogar con Vietnam sin la intervención, o con la menor posible, de los grandes poderes. La segunda opción apoyaba un enfrentamiento, diplomático y militar, más directo hacia Vietnam, y por lo tanto requería de una coalición

¹⁹ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community*, *op. cit.*, p. 81.

²⁰ *Ibid.*, p. 82.

que hiciera frente al país que se consideraba invasor. Singapur y Tailandia eran los países que preferían solicitar el apoyo de, en este caso, Estados Unidos.

La dificultad principal para que la ANSEA pudiera optar por un mecanismo eficiente de manejo del conflicto con Vietnam era que ambas partes, la Asociación y Hanói, tenían visiones distintas sobre la naturaleza de la situación. De acuerdo a Vietnam, lo que ocurría en Camboya era un conflicto interno entre facciones que luchaban por el poder, como una guerra civil, y por lo tanto no era válida una intervención por parte de los Estados de la ANSEA, pues sería interferir con asuntos de un Estado-nación. Aun así, Hanói ofreció apoyo a Tailandia para tratar el asunto de migración ilegal en su frontera con Camboya. Casi de manera opuesta, la ANSEA consideraba que Vietnam había invadido Camboya y por lo tanto el gobierno de Heng Samrin no debía ser reconocido, e igualmente Vietnam debía afrontar las consecuencias por violentar el orden regional y por lo tanto merecía el aislamiento diplomático y económico.²¹ Estas dos perspectivas impedían que cualquier propuesta de reconciliación se llevara a cabo, pues Vietnam se negaba a dialogar respecto a la situación en Camboya y la ANSEA no reconocía al gobierno en Phnom Penh. Ante este escenario, la ANSEA optó por un plan de acción que internacionalizara la agresión que Vietnam había cometido.

La Asociación logró establecer la invasión a Camboya como un asunto en la agenda del Consejo de Seguridad de la ONU a principios de 1979, pero la URSS ejerció su poder de veto para cancelar la votación. En noviembre del mismo año el tema se discutió en la Asamblea General y se redactó una resolución tentativa que fue aprobada por 91 votos a favor, con 21 en contra.²² Hasta 1980, la Asamblea General aprobó, pese a la oposición de

²¹ *Loc. cit.*

²² Donald E. Weatherbee, *op. cit.*, p. 81.

los bloques comunistas, la realización de una Conferencia Internacional sobre Kampuchea en julio de 1981. Durante este evento fue evidente lo difícil que sería lograr un acuerdo, pues había importantes diferencias entre el posicionamiento de la ANSEA y el de China. La Asociación favorecía el retiro total de las tropas vietnamitas, el desarme de todas las facciones de oposición camboyanas y la representación de todos los actores en un nuevo gobierno. Por el contrario, China —con apoyo de Estados Unidos— rechazaba esta propuesta porque no distinguía entre el agresor, Vietnam, y el agredido, Camboya; ambas partes no merecían el mismo trato.²³ El diálogo con Beijing era consecuencia de haber llevado el asunto regional a foros multilaterales como la ONU: la Asociación prefería contener el ímpetu expansionista de Vietnam gracias a China, a costa de perder cierto margen de autonomía. De cualquier forma, la ANSEA intentó diluir la influencia de China mediante el respaldo a la Coalición del Gobierno de Kampuchea Democrática, que conjuntaba a todas las facciones de resistencia contra la presencia de Vietnam y el gobierno de Phnom Penh.²⁴ El objetivo era que China disminuyera su posición agresiva contra Hanói pues de por sí ya apoyaba militarmente al Jmer Rojo, la fuerza militar más importante de la Coalición.

Finalmente, la Conferencia no fue el éxito que se esperaba y esto condujo a una parálisis diplomática importante, que al mismo tiempo se tradujo en un *impasse* de las fuerzas armadas en el campo de lucha. La dinámica cambió nuevamente cuando hubo un reacomodo en las relaciones entre China, Estados Unidos²⁵ y la Unión Soviética, especialmente debido a la política de Mijaíl Gorbachov, Secretario General del Partido Comunista de la URSS

²³ Amitav Acharya, *The Quest for Identity*, op. cit., p. 87.

²⁴ *Loc. cit.*

²⁵ Hasta el momento, Estados Unidos se había mantenido al margen de la situación; favorecía la política de China en contra de Vietnam y apoyaba diplomáticamente a la resistencia camboyanas, pero no ofrecía ayuda militar ni económica a las facciones de resistencia.

(1985-1991) y luego Presidente del país (1989-1991), que pretendía reducir su influencia en conflictos del tercer mundo y la reanudación del diálogo con Beijing.²⁶ Para lograr ambos objetivos, el líder soviético comenzó por retirar poco a poco las fuerzas armadas de Camboya, lo que provocó que Vietnam flexibilizara su posición hacia un arreglo político que pusiera fin al conflicto. El inicio del fin tuvo lugar en dos reuniones informales en Jakarta, Indonesia, en julio de 1988 y febrero del año siguiente. Durante estos encuentros, pese a que Indonesia fue Copresidente, fue notoria la poca participación que tuvo la ANSEA en la discusión y resoluciones.

Esta posición marginal fue más evidente durante las dos Conferencias de París (1989 y 1991), donde la ANSEA sufrió un grave revés cuando Estados Unidos decidió no reconocer más a la Coalición del Gobierno de Kampuchea Democrática, que los diplomáticos de la Asociación habían promovido y apoyado. Esta acción quitó validez a una parte fundamental de los esfuerzos de la ANSEA por ser parte activa del manejo del conflicto.²⁷ En París, fueron los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, junto con Australia, quienes tomaron las riendas del proceso, a costa de la Asociación. El Acta Final de la Conferencia de París se firmó el 23 de octubre de 1991, y fue recibido por la ANSEA con gusto y satisfacción propia, en especial por dos motivos. En primera, porque los acuerdos del Acta respetaban los objetivos que la Asociación estableció desde su primera declaración y, en segunda, porque pese a lo ocurrido en las últimas fases del arreglo, la comunidad internacional reconoció a la ANSEA por su esfuerzo diplomático incansable durante todos los años que duró la invasión.²⁸ Así, fue el Ministro de Asuntos Exteriores de Malasia quien durante la última

²⁶ Amitav Acharya, *The Quest for Identity*, op. cit., p. 93.

²⁷ Donald E. Weatherbee, op. cit., p. 120.

²⁸ Amitav Acharya, *The Quest for Identity*, op. cit., p. 120.

sesión de la Segunda Conferencia de París, recordó a todos los delegados que "la ANSEA siempre, pese a los muchos obstáculos, persistió en la búsqueda por un acuerdo pacífico y amplio en el conflicto de Camboya y por lo tanto debería tener derecho a un sentimiento pleno de realización y logro".²⁹

No intervención: El acercamiento a las garantías de seguridad de las grandes potencias

El análisis anterior considera todos los ejes de acción que la ANSEA llevó a cabo durante los años que duró la invasión de Vietnam a Camboya. Lo importante a continuación es resaltar en qué medida la norma de no intervención, piedra angular de la Asociación, influyó en el proceso de socialización entre los Estados miembros a fin de buscar la manera de manejar el conflicto. Una crítica común a la ANSEA es calificar su declaración inicial de 1979 como una violación a esta norma porque la posición de la Asociación es de condenar la invasión, sin considerar que pueda haber, en efecto, una guerra civil entre facciones de oposición al régimen de Pol Pot. El fundamento de estas observaciones se puede considerar como poco válido, pues como se menciona en el primer capítulo de la investigación, la región no califica el principio de la no intervención como la no interferencia hacia los problemas del otro, o la imparcialidad estricta frente a asuntos internos, sino más bien el concepto fue recibido como el compromiso de mantener la supervivencia de los regímenes no comunistas. En este caso, la invasión a Camboya se consideró una agresión comunista y expansionista, de manera que la oposición por parte de todos los Estados de la ANSEA resultó congruente con su norma primordial.

²⁹ "ASEAN had always, despite the many obstacles, persisted in its search for a peaceful and comprehensive settlement of the Cambodian conflict and should therefore be entitled to a sense of fulfillment and achievement" (Amitav Acharya, *Constructing a Security Community*, *op. cit.*, p. 95).

La preocupación principal de la Asociación en materia de seguridad era la frontera que Tailandia compartía con Camboya, pues ponía al país en primera fila frente a la presencia de militares vietnamitas y la entrada masiva de refugiados provenientes de toda Indochina. Aunque ninguno de los miembros de la ANSEA especificó el tipo de ayuda que Tailandia recibiría, Indonesia dejó entrever que aportaría recursos militares, mientras que Malasia y Singapur fueron más discretos y decidieron ofrecer refuerzos logísticos.³⁰ Las diferencias provocaron que surgieran dudas entre los Estados respecto a su política de acción militar multilateral, que hasta entonces, con base en la norma de no intervención, rechazaba cualquier tipo de alianza formal (como la OTAN). Uno de los hechos que reforzó estas dudas fue la capacidad de ataque que tenía el ejército de Vietnam, pues solamente una respuesta colectiva por parte de la ANSEA podría afrontar la agresión y responder; ningún país del sudeste asiático podía enfrentar por sí mismo a Hanói. Como efecto regulativo, la ANSEA, en conjunto, respetó en todo momento su política de mantenerse al margen de los aspectos militares del conflicto —y así no provocar más hostilidades por parte de Vietnam— y aunque hubo propuestas para incentivar la unión intrarregional en este ámbito, ninguna tuvo éxito.

La consecuencia inmediata de dicha decisión fue que Tailandia, al darse cuenta de su posición como extremadamente vulnerable y percibir a las fuerzas armadas vietnamitas como una amenaza directa, se acercó a China y Estados Unidos en busca de ayuda militar.³¹ La imposibilidad de que la ANSEA coordinara el apoyo suficiente para calmar el ansia tailandesa, fue un reflejo de la dependencia que la región aún tenía hacia las garantías de seguridad externa. En este caso, el efecto constitutivo de la norma conllevó un acercamiento de Tailandia hacia las grandes potencias. De igual manera, otro efecto importante fue que,

³⁰ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community*, *op. cit.*, p. 88.

³¹ Amitav Acharya, *The Quest for Identity*, *op. cit.*, p. 113.

pese a carecer de una defensa colectiva formal, los Estados miembros "explícitamente vinculaban la seguridad e integridad territorial de Tailandia con la suya",³² y así, aunque no hubiera un acuerdo multilateral, promovieron las prácticas militares bilaterales como una opción factible ante la amenaza vietnamita. Este sentimiento de empatía con la situación de Tailandia, que era el único de los Estados que compartía frontera con Indochina, fue importante para fortalecer el sentimiento de comunidad en el sudeste asiático.

Consenso y consultación: las tensiones se fortalecen, los acuerdos se debilitan

Por unanimidad, los Estados miembros de la ANSEA consideraban que era fundamental para la Asociación mantenerse al frente del manejo del conflicto, no sólo para destacar su posición como actor regional, sino para que los intereses de las grandes potencias quedaran al margen. Este eje de acción quedó establecido desde el primer comunicado conjunto que desplegó la ANSEA en 1979, poco después de la invasión de Vietnam a Camboya. El problema que los países enfrentaron durante estos años para lograr consenso se debió a que los Estados tenían visiones distintas respecto a la posición que China representaba, o pretendía representar, en el escenario regional. Por un lado, Malasia e Indonesia consideraban que esta potencia era la verdadera amenaza a largo plazo para el sudeste asiático. Esto se debe, en parte, a que desde 1948 hasta la década de los setenta, Malasia se enfrentó a revueltas armadas del Partido Comunista, y tenía la sospecha de que China financiaba las actividades de estos grupos subversivos. Jakarta, que compartía la posición de Malasia, temía una presencia china más acentuada en la región desde que en 1965 hubo un intento de golpe de Estado por parte de

³² Donald E. Weatherbee, *op. cit.*, p. 81.

sus facciones comunistas, a las que igualmente se le vinculaban con los líderes chinos.³³ Por otro lado, Singapur y Tailandia, quienes representaban la posición "dura" en la ANSEA, afirmaban que Vietnam, apoyado por la URSS, era el peligro más urgente para la paz y la seguridad regional. La postura de Tailandia se explica por el acercamiento que tuvo con Beijing en busca de asistencia militar debido a la inestabilidad de su frontera nacional con Camboya. Singapur, siendo un país con mayoría étnica china, defendía que la violación de Vietnam atentaba contra el *status quo* y, de no tomarse fuertes medidas que revirtieran sus actos, la situación podría sentar un grave precedente.³⁴ La división entre ambas facciones quedó demostrada en 1980, con la promulgación por parte de Indonesia y Malasia de la Doctrina Kuantan.

Entre el 26 y 28 de marzo de 1980, el Presidente indonesio y el Primer Ministro malasio se reunieron en la ciudad de Kuantan, en Malasia, para promover un acuerdo bilateral —con base en el ZOPFAN— que exigía a Vietnam disminuir su dependencia de la Unión Soviética y, a cambio, le ofrecían reconocimiento a sus intereses de seguridad en Indochina.³⁵ Ambos Estados valoraban como la mejor estrategia apoyar a que Hanói construyera una esfera de influencia en Laos y Camboya; ésta serviría como contención a la presencia de China y al mismo tiempo regresaría estabilidad a la frontera tailandesa. Cuando los demás miembros de la ANSEA se enteraron de este proyecto de inmediato pusieron distancia, especialmente Tailandia, que se negaba a realizar concesiones a Vietnam hasta que no se ordenara el retiro

³³ Hoang Anh Tuan, "ASEAN Dispute Management Implications for Vietnam and an Expanded ASEAN", *Contemporary Southeast Asia*, vol. 18, núm. 1 (1996), p. 68.

³⁴ *Ibid.*, p. 69.

³⁵ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community*, *op. cit.*, p. 84.

de las tropas de territorio camboyano.³⁶ Como efecto constitutivo del no consenso en este respecto, es posible que

el episodio de Kuantan confirmara la polarización de la ANSEA entre radicales y moderados, y contribuyera al *impasse* diplomático pues fortaleció la creencia vietnamita de que las divisiones internas de la Asociación eventualmente favorecerían su estrategia de esperar a que la opinión internacional respecto a la situación cambiara.³⁷

Otro intento por buscar consenso que nuevamente falló fue en 1983, cuando los Ministros de Malasia y Vietnam se reunieron a fin de exponer una solución que tomara en cuenta los intereses vietnamitas. La propuesta, con base en la noción de consultación, eran reuniones informales "bloque vs. bloque", entre la ANSEA, por un lado, y Vietnam y Laos por el otro. Esta fórmula, llamada "5 + 2", fue apoyada por Indonesia y Singapur, pero Tailandia, apoyada en su relación con China, se opuso y, por lo tanto, a falta de un nuevo consenso estaba decidido que los Estados debían respetar el orden actual. La consecuencia principal de esta falta de consenso fue la pérdida de credibilidad y confianza de la comunidad internacional en las habilidades de la ANSEA para manejar el conflicto de manera eficiente.

Ahora bien, fue nuevamente la persistencia de la ANSEA y su compromiso con lograr un manejo pacífico del conflicto lo que promovió que la consultación fuera parte de los esfuerzos por lograr un acercamiento entre las partes. En julio de 1987 el Ministro de Relaciones Exteriores de Indonesia se reunió con su contraparte vietnamita en la ciudad de Ho Chi Minh para promover un mecanismo informal de consulta mediante 2 etapas que

³⁶ *Ibid.*, p. 85.

³⁷ "The Kuantan episode confirmed the polarization of ASEAN into so called hardline and moderate camps and contributed to the Cambodia stalemate by straightening Hanoi's belief that ASEAN internal divisions would favor its strategy of holding out until international opinion changed" (*loc. cit.*).

separaran el diálogo interno del internacional. La primera consistía en reuniones entre todas las facciones camboyanas, es decir entre el gobierno de Phnom Penh y las fuerzas de resistencia (los monarquistas y el Jmer Rojo); mientras que en la segunda lo importante era que las partes externas, en este caso Vietnam y la ANSEA, conversaran bajo el mismo marco normativo.³⁸ El trabajo y empeño conjunto logró que, por ejemplo, hubiera pláticas directas entre el Príncipe Sihanouk, líder de la Coalición, y Hun Sen, el Primer Ministro de la República Popular de Kampuchea. Igualmente, fue de este enfoque regional que surgieron las dos Reuniones Informales de Jakarta (1988 y 1989), que se mencionaron con anterioridad.

En suma, si bien es cierto que hubo consenso en cuanto a las prioridades de la ANSEA, las distintas posiciones respecto a la relación con China y Vietnam, así como a si lo mejor era internacionalizar el conflicto —es decir, llevar el tema a la agenda de la ONU—, u optar por medidas de carácter regional, fueron obstáculos que entorpecieron el quehacer diplomático de los Estados del sudeste asiático. Aún así, el afán por permanecer "dentro de la jugada", incluso durante las últimas etapas, cuando ya los miembros permanentes del Consejo de Seguridad estaban involucrados, constituyó el motivo principal por el cual la Asociación fue finalmente reconocida más allá de su región.

2.1.3 Las normas e identidad en el manejo del conflicto entre Vietnam y Camboya

El actuar de la ANSEA durante el conflicto de Camboya estuvo definido con base en dos objetivos: el deseo de "castigar" a Vietnam por violar las normas de conducta regionales y ser líder en el proceso de solución pacífica entre las partes.³⁹ La tensión entre la necesidad de que Vietnam retirara sus tropas —y de que así sus acciones no sentaran un precedente contra

³⁸ Donald E. Weatherbee, *op. cit.*, p. 84.

³⁹ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community, op. cit.*, p. 90.

la norma de no intervención—, y que la Asociación debía mostrarse como la arena de diálogo encargada de ofrecer soluciones regionales a conflictos regionales, conllevó a que, pese a no ser ambos propósitos excluyentes, los Estados miembros tuvieran una posición ambivalente ante esta situación. "El problema con la ANSEA [...] fue [que] se veía a sí misma como parte del conflicto, porque Vietnam violó una norma fundamental de la ANSEA, y como un actor capaz de manejar el conflicto y lograr un acuerdo pacífico sin la interferencia de las potencias".⁴⁰

Pese a lo anterior, la Asociación logró llevar a cabo un manejo diplomático del conflicto con base en sus normas distintivas y esto, en cierta medida, fortaleció la construcción de su identidad regional. Así, a la vez que internacionalizaba el conflicto y promovía el aislamiento económico de Vietnam, la ANSEA no perdía oportunidad y se presentaba como una contraparte admirable frente a Hanói: el expansionismo de Vietnam chocaba contra la búsqueda de estabilidad regional de la ANSEA, la alianza de Vietnam con la URSS frente a la política ZOPFAN de la Asociación, el ataque militar vietnamita en Camboya tan opuesto a los esfuerzos de los diplomáticos de la ANSEA por lograr un arreglo entre los actores involucrados. Estas expresiones fortalecieron el posicionamiento internacional de la Asociación y de igual forma la impulsaron a perseverar en la búsqueda de soluciones entre Vietnam, Camboya y los actores externos.

Si bien es cierto que esta invasión evidenció distintos puntos de vista entre los Estados, también es verdad que las relaciones entre ellos nunca se interrumpieron, ni hubo declaraciones abiertas en contra de una de las partes. El sistema informal y poco

⁴⁰ "The problem with ASEAN, as mentioned earlier, was that it saw itself both as a party to the conflict (given the violation by Vietnam of a key norm of ASEAN) and as a conflict manager committed to a peaceful settlement of the conflict without significant interference by the outside powers" (*ibid.*, p. 96).

institucionalizado de la Asociación, así como el principio de consultación, impidieron que la estructura colapsara: "la ANSEA siempre consiguió deliberar hasta un consenso que fuera aceptable para todos".⁴¹ Esta unidad diplomática, que también fue causa del *impasse* de tantos años, aumentó la confianza de la Asociación en su propia capacidad de liderazgo regional. No coincido con la afirmación generalmente aceptada de que esta circunstancia fortaleció completamente a la ANSEA, porque si así fuera, entonces la intervención de las potencias no hubiera sido tan necesaria para resolver el conflicto, y lo fue. Sin embargo, matizar esta expresión vale la pena pues es posible decir que, pese a tener fracturas en cuanto a la percepción de China y Vietnam, la ANSEA continuó su proyecto y aprovechó estar en la mira de la opinión internacional para presentarse como un actor regional importante.

El fallo fundamental de la Asociación para ejercer como mecanismo de manejo del conflicto fue haberse presentado como un aliado político —y, en virtud de las relaciones bilaterales, como aliado militar en cierto grado— a favor de Camboya, en contra de Vietnam y bajo la protección de China. Su declaración de condena a la invasión como un acto posiblemente expansionista quitó a la ANSEA la capacidad de ser un actor neutral, y por lo tanto Hanói se negó a dialogar durante varios años. El hecho de que muchos Estados ofrecieran asistencia militar a Tailandia en caso de que sus fronteras fueran atacadas aumentó las hostilidades de Vietnam hacia la ANSEA, su desconfianza por la relación con Estados Unidos y su dependencia con la URSS. Si la Asociación hubiera encontrado la manera de presentarse como una opción viable para la interacción entre ambas partes, probablemente las rivalidades de la Guerra Fría no habrían sido tan determinantes. Lo cierto es que el papel (un tanto marginal) que tuvo la ANSEA al final del proceso de paz, es decir durante las Juntas

⁴¹ *Ibid.*, p. 97.

Informales y la Conferencia de París, fue a costa de que la internacionalización del conflicto volviera a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad las piezas claves para la firma del Acta Final. Es decir, no se logró cumplir con que hubiera "soluciones regionales a conflictos regionales".

La posición final de la ANSEA, especialmente gracias al interés de Indonesia, de sugerir y llevar a cabo consultas informales entre las facciones locales en guerra y las partes externas que apoyaban a cada bando, tuvo el efecto de lograr que, al final de la crisis, la visión de orden regional que la Asociación siempre había buscado tuviera la oportunidad de realizarse —es decir, que Indochina fuera parte de la ANSEA y no otro actor regional frente al cual se debiera equilibrar—. ⁴² La disposición de Jakarta por entablar comunicación con los líderes vietnamitas, y la aceptación de esto por parte de los Estados miembros, dio un nuevo aire a las débiles relaciones diplomáticas entre la ANSEA y Vietnam, lo que en unos años permitió que las divisiones ideológicas no fueran impedimento para la convivencia en el sudeste asiático. Este fue el efecto constitutivo más importante para la construcción de la identidad regional, pues la posibilidad de dirigir la Asociación hacia el proyecto *One Southeast Asia* —que se incluyera a los 10 países, y no sólo a cinco, seis con Brunéi desde 1984— fue el motor durante la década de los noventa. Así, este conflicto culminó con el reconocimiento internacional de la Asociación, planes futuros para su expansión y la noción de que aún había muchas áreas de cooperación por fortalecer. Es a finales del siglo XX que la ANSEA va a enfrentar una nueva crisis, muy distinta a ésta, que la hará nuevamente poner a prueba su capacidad de manejar conflictos con base en el cumplimiento de las normas que predica y la distinguen.

⁴² Amitav Acharya, *The Quest for Identity*, op. cit., p. 121.

2.2 ENTRE LAS NORMAS REGIONALES Y LOS INTERESES NACIONALES: LOS LÍMITES DE LA ANSEA FRENTE A LA AMPLIACIÓN DE SUS MIEMBROS Y LA CRISIS FINANCIERA DE 1997

A finales de la década de los noventa, dos procesos, que fueron más subsecuentes que paralelos, se desarrollaron en el sudeste asiático y provocaron importantes cambios en la dinámica de la región. En primer lugar, la ampliación de la Asociación, que en menos de cinco años admitió a Vietnam (1995), Myanmar y Laos (1996) y Camboya (1999). Hasta entonces, la ANSEA no tenía la representación legítima de la región, sino que era más bien un grupo subregional donde todos los Estados compartían ciertas características básicas (anticomunismo, por ejemplo). La ampliación de la Asociación rompió con este esquema, pues los países que se integraron tenían un desarrollo económico, social y político distinto al de los países fundadores y Brunéi —que se unió en 1984—.⁴³ En el caso de Vietnam, Myanmar y Camboya, su aceptación a la ANSEA supuso poner en tela de juicio las normas fundamentales que se habían defendido desde el principio, especialmente la no intervención, en aras de concretar la visión de *One Southeast Asia*: una voz que hablara en nombre de toda la región, no sólo de una parte.

En segunda, si la ampliación de la Asociación fue un proceso complicado, la crisis financiera, que inició a mediados de 1997 en Tailandia, terminó por evidenciar la fragilidad de la “nueva” ANSEA. En cuestión de meses, debido al pánico, entre otros factores, los países fundadores de la Asociación sufrieron graves pérdidas económicas que se reflejaron en inestabilidad política interna. Cada Estado, a su manera, debió lidiar con la devaluación de su moneda, pobreza, desempleo y fuga de capital humano y económico. Lograr que se

⁴³ El ingreso de Brunéi no representó mayor cambio en la Asociación, pues se trata de un país muy pequeño, con poca población, su economía es alta y estable, y coincide con la ideología política, económica y social de los países fundadores de la ANSEA.

tomaran acciones con base en el consenso y la consultación en un ámbito de tanta relevancia para el interés nacional y bajo la presión externa —grandes potencias, Foro Monetario Internacional, Banco Mundial— fue un reto mayúsculo para la Asociación —del que se duda que haya salido adelante—.

Dos procesos se complementaron para que, en un periodo relativamente corto, la ANSEA pasara de ser considerada la segunda organización regional más exitosa del mundo, que entraba triunfante al proceso de ampliación y era la cabeza del Foro Regional de la ANSEA, recién creado en 1994,⁴⁴ a perder toda credibilidad en el ámbito internacional no sólo por su respaldo a Myanmar y Camboya —etiquetados en Occidente como parias— sino por su “incapacidad” para lidiar con los efectos de, posiblemente, la peor crisis financiera en la historia moderna del sudeste asiático.

2.2.1 *One Southeast Asia* y la no intervención

Con el retiro de las tropas vietnamitas del territorio camboyano y la firma del Acuerdo de París en 1993, se dio por terminada la Guerra Fría en el sudeste asiático. Por primera vez

⁴⁴ El 25 de julio de 1994, en Bangkok, Tailandia, se estableció por primera vez el Foro Regional de la ANSEA, que reunió a los entonces seis Estados miembros de la Asociación; sus socios de diálogo (*dialogue partners*) —Australia, Canadá, Unión Europea, Japón, Nueva Zelanda, República de Corea y Estados Unidos; sus socios consultivos (*consultative partners*) —Rusia y China; y los países observadores, que eran Laos, Nueva Guinea y Vietnam. Frente a las explicaciones realistas que defienden que el FRA es un mecanismo para mantener el compromiso de EUA hacia la región, o las liberales, que explican el FRA como una institución para la cooperación con China, los constructivistas consideran que el Foro tiene, entre varios fines, difundir el proceso de socialización de la Asociación hacia otros países mediante la interacción con base en sus normas (no intervención, consenso y consultación, informalidad). *Cfr.* Hiro Katsumata, “Establishment of the ASEAN Regional Forum: constructing a ‘talk shop’ or a ‘norm brewery’?”, *The Pacific Review*, vol. 19, núm. 2 (2006), pp. 181-198, y Berger, Blake H., “The critical role of the ASEAN Regional Forum in building co-operation and trust”, *Europe’s World*, 7 de agosto de 2015 [En línea] Consultado el 15 de julio de 2017. Disponible en el World Wide Web: <<http://europesworld.org/2015/08/07/critical-role-asean-regional-forum-building-co-operation-trust/#.WZXgTVXyguU>>.

desde su creación, la ANSEA tuvo la oportunidad de promover una agenda regional progresiva y no sólo de reacción, especialmente porque tras su intervención en la resolución del conflicto entre Vietnam y Camboya se posicionó como un actor relevante en la región. Asimismo, las economías de los Estados miembros se fortalecían cada vez más y, por lo tanto, la confianza de los otros países en el proyecto de la Asociación se acrecentaba. Para mediados de la década de los noventa, la ANSEA era considerado un proyecto exitoso,⁴⁵ por eso, aunque no es claro quién propuso ni dio el primer paso para iniciar el proceso de ampliación de la ANSEA, sí hubo una intención consciente por lograr la unión de los diez países que geográficamente conforman al sudeste asiático bajo la identidad de la Asociación y marcar un “nuevo inicio” para la región.⁴⁶

Si bien no es el tema de esta investigación, es innegable que las motivaciones económicas⁴⁷ fueron cruciales para que los países fundadores tuvieran interés en la

⁴⁵ “The decision of ASEAN to expand its membership was fundamentally a function of its success as a long-standing regional association” (Herman Joseph S. Kraft, “ASEAN and intra-ASEAN relations: weathering the storm?”, *The Pacific Review*, vol. 13, núm. 3 (2000), p. 454).

⁴⁶ El Ministro de Relaciones Exteriores de Indonesia y Co-Presidente de la Conferencia de Paz de París, Ali Alatas, declaró el 23 de octubre de 1991: “one quintessential dividend of peace in Cambodia to strive for would be the dawning of a new era in Southeast Asian history—an era in which for the first time Southeast Asia would be truly peaceful and truly free to deal with its problems in terms of its own aspirations rather than in terms of major-power rivalry and contention; an era marking the beginning of a new Southeast Asia, capable of addressing itself to the outside world with commensurate authenticity and able to arrange its internal relationships on the basis of genuine independence, equality and peaceful cooperation”.

⁴⁷ También hubo motivaciones en el tema de seguridad, y el capítulo sería amplísimo si se hablara sobre las aspiraciones hegemónicas de China en el Este de Asia –véase Zhang Xiaoming, “The rise of China and Community Building in East Asia”, *Asian Perspective*, vol. 30, núm. 3 (2006), pp. 129-148-, y las de Tailandia respecto a los países de Indochina –véase Surin Maisrikrod, “Thailand’s Policy Dilemmas Towards Indochina”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 14, núm. 3 (1992), pp. 287-300. Mucho se ha escrito sobre cómo la ampliación de la ANSEA fue una estrategia de Indonesia para contener a ambos países –*cfr.* Anthony Smith, “Indonesia’s Role in ASEAN: The End of Leadership”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 21, núm. 2 (1999), pp. 238-260, y Ralf Emmers, “Regional Hegemonies and the Exercise of Power in Southeast Asia: A Study of Indonesia and Vietnam”, *Asian Survey*, vol. 45, núm. 4 (2005), pp. 645-665. Si bien estas explicaciones neorrealistas abonan al entendimiento de la situación, no es la intención de esta investigación ahondar sobre las acciones de las grandes potencias y sus consecuencias en la región.

ampliación⁴⁸: visualizaban la posibilidad de abaratar sus materias primas y la mano de obra para sus manufacturas; aprovechar las condiciones preferenciales que la OMC daba a las exportaciones de los países de Indochina (excepto Camboya) y, por supuesto, obtener mejores oportunidades de inversión en vista de la liberalización económica. Sin embargo, para aprovechar al máximo las posibilidades que ofrecía un mercado de 500 millones de personas, era necesario que los países de Indochina y Myanmar implementaran importantes reformas económicas para ganar la confianza de sus pares en la región y también de los inversionistas extranjeros. Permitir que Vietnam, Laos, Camboya y Myanmar ingresaran a la ANSEA significaba facilitar la cooperación económica regional en todos los niveles y por lo tanto aumentar su esfera de influencia comercial —y política— en el este de Asia. Esto era crucial para los Estados de la Asociación: el fin de la tercera guerra de Indochina —y con ello el enfrentamiento bipolar entre comunismo y capitalismo— significó para muchos que el motivo de ser de la ANSEA había terminado. Sin embargo, para entonces, los países de la región reconocían que mantener la estabilidad y seguridad mediante la consolidación de la Asociación era fundamental para su desarrollo y para enfrentar los retos de las dinámicas intra e interregionales.⁴⁹

La aceptación de Myanmar y Camboya aumentó la tensión en las relaciones entre los Estados miembros, pues el principio de no intervención fue sometido a escrutinio. Nunca antes los miembros fundadores habían tenido tal desacuerdo, pues los conflictos que “impedían” a la Asociación admitir a estos países no se relacionaban con problemas externos,

⁴⁸ En 1988, el Primer Ministro de Tailandia, Chatichai Choonhavan, afirmó que la intención de su país era fomentar una nueva política en Indochina con el objetivo de “transformar a la región de un campo de guerra a un mercado” (Jürgen Rüländ, “ASEAN and the Asian crisis: theoretical implications and practical consequences for Southeast Asian regionalism”, *The Pacific Review*, vol. 13, núm. 3 (2000), p. 434).

⁴⁹ Herman Joseph S. Kraft, *op. cit.*, p. 456.

sino con su política interior —golpe de Estado, en el caso de Camboya, y violaciones a los derechos humanos en Myanmar—. El reacercamiento entre los países de Indochina, principalmente Vietnam, y la ANSEA para el fin de la invasión a Camboya se explicó en el apartado anterior, y se resaltó la “buena fe” que tuvo el gobierno de Vietnam para retirar sus tropas y hacer concesiones en la negociación final; su ingreso a la ANSEA tras la firma del Acuerdo de París era de esperarse. El propósito, a continuación, es explicar el contexto del ingreso de Myanmar y Camboya a la Asociación, y por qué sus procesos representaron un choque con la norma de no intervención.

Myanmar y el compromiso constructivo

El General Ne Win fue el Primer Ministro de Myanmar de 1962 a 1974, Presidente de la República entre 1974 y 1981, y líder del único partido político legal del país, el Partido del Programa Socialista de Myanmar (PPSB) hasta 1988; prácticamente gobernó durante 26 años, en los que aumentó considerablemente la pobreza y el resentimiento social en la población. En 1988, poco a poco, la sociedad comenzó a movilizarse contra su líder. Los estudiantes, principales figuras al inicio de las protestas, se organizaron para exigir al gobierno que terminara con el sistema unipartidista y convocara a elecciones democráticas. En julio, ante la creciente movilización de la clase media, el General decidió renunciar, pero en su lugar nombró al militar Sein Lwin, quien era conocido por sus drásticas medidas para acallar las demandas sociales.

El 8 de agosto de 1988 se llevó a cabo la marcha más grande e importante que dio inicio al proceso de transición en Myanmar —a este evento se le conoce como Levantamiento

8888—. Tanto en las zonas rurales como en Rangún, la entonces capital del país⁵⁰, miles de personas salieron a las calles a protestar contra Sein Lwin y el PPSB; participaron minorías étnicas, monjes, amas de casa, profesionistas, entre otros. Las marchas sucedieron todos los días durante más de un mes, pese a que el 12 de agosto el militar Lwin renunció a su cargo.

El 18 de septiembre de 1988, el General Saw Maung lideró un golpe de Estado en contra del PPSB y estableció una junta militar llamada Consejo de Estado para la Paz y el Desarrollo (SLORC, por sus siglas en birmano), con el pretexto de detener el enfrentamiento entre la sociedad y el gobierno, y convocar a elecciones lo más pronto posible. Las protestas fueron reprimidas con suma violencia: más de 10 mil personas murieron, la mayoría jóvenes soldados o manifestantes. En menos de un mes, la Junta retomó el control absoluto sobre el país.

Para entonces, Aung San Suu Kyi, hija del ex líder birmano Aung San —a quien se le reconoce como el intermediario que negoció la independencia de Myanmar del Imperio Británico— había retornado a la escena política y, para la sociedad, representaba los ideales de su lucha por la democracia. Fue en mayo de 1990, tras la insistencia de Estados Unidos y Europa, que el Consejo de Estado convocó a las primeras elecciones democráticas en 30 años, que ganó la Liga Nacional por la Democracia, el partido político de Aung San Suu Kyi. La Junta militar se negó a reconocer su derrota, anuló los resultados de los comicios y ordenó el arresto domiciliario de la lideresa, quien recibió el Premio Nobel de la Paz en 1991. Este fue el punto de inflexión para el resto de los países, que inmediatamente condenaron los actos en Myanmar y exigieron al gobierno que cediera el poder conforme a la voluntad del pueblo.

⁵⁰ En 2005, la Junta Militar decidió cambiar la capital administrativa del país, de Rangún a Naipyidó.

En respuesta, el Consejo de Estado intensificó la represión contra los opositores y las minorías étnicas, generando importantes acusaciones de violaciones a los derechos humanos. Tanto Estados Unidos como las potencias europeas impusieron sanciones al gobierno de Myanmar, pero los países de la Asociación se negaron a seguir sus pasos pues consideran que estas medidas son contraproducentes para la eventual solución del conflicto.

Según la ANSEA, no podía declararse en contra de lo sucedido en Myanmar porque eso sería intervenir en la política interna del país y violar la norma fundamental de no intervención, que rige todas las relaciones internacionales de la Asociación. Frente a esta situación, los Estados de la ANSEA promovieron una política de “compromiso constructivo”,⁵¹ que se entiende como “una estrategia de no enfrentamiento para “asianizar” al país aislado”, es decir, para acercarlo a la dinámica regional.⁵² El objetivo de esta diplomacia fue no posicionarse frente a la situación y mantener relaciones económicas con el país para, eventualmente, lograr que el PPSB llevara a cabo las reformas necesarias a su sistema político.⁵³ Acharya se refiere a las palabras de un oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Indonesia que explica en qué consiste exactamente esta política:

⁵¹ Este término fue primero utilizado en la política exterior de Estados Unidos durante el mandato de Ronald Reagan (1981-1989) para describir el acercamiento que se tendría hacia Sudáfrica, con base en cooperación intergubernamental para el desarrollo económico del país, pero sin utilizar sanciones hacia el régimen por su política de *apartheid* –que significa “separación” y alude al sistema de segregación racial que estuvo en vigor hasta 1992-. Fue un esfuerzo para que Sudáfrica no se aislara internacionalmente y, mediante el crecimiento económico, eventualmente la población impulsara reformas políticas. Véase Logan Masilamani y Jimmy Peterson, “The ‘ASEAN Way’: The Structural Underpinnings of Constructive Engagement”, *Foreign Policy Journal*, 15 de octubre de 2014 [En línea] Consultado el 10 de abril de 2017. Disponible en el World Wide Web: < <https://www.foreignpolicyjournal.com/2014/10/15/the-asean-way-the-structural-underpinnings-of-constructive-engagement/>>. Esta dinámica también ha sido utilizada por Canadá hacia Cuba, desde 1994. Véase Eric N. Baklanoff y LaShondra Jones, “Deconstructing ‘Constructive Engagement’: Canada’s Economic Relations with Cuba, 1993-2003”, *Association for the Study of the Cuban Economy*, 2005, pp. 58-69 [En línea] Consultado el 10 de abril de 2017. Disponible en el World Wide Web: < <http://www.ascecuba.org/c/wp-content/uploads/2014/09/v15-baklanoffjones.pdf>>.

⁵² Jürgen Rüländ, *op. cit.*, p. 440.

⁵³ “ASEAN’s case, made strongly in private and sometimes quietly in public, was that membership of ASEAN should itself be an important influence on the way in which Myanmar developed

Le estamos diciendo [al régimen de Myanmar] muy calladamente, en el *ASEAN Way*, sin fanfarria, sin declaraciones públicas: “Mira, estás en problemas, vamos a ayudarte. Pero tienes que cambiar, no puedes seguir así”.⁵⁴

Evitar que Myanmar se aislara era lo más importante para la ANSEA y las sanciones impuestas por los países occidentales favorecían ese escenario. Más importante, si la Asociación lograba permanecer cerca de Myanmar sin intervenir en su gobierno, entonces no habría forma de justificar que las potencias extranjeras sí lo hicieran. Para la ANSEA esta era una situación de la región, con consecuencias en la región, que debía ser resuelta con base en las normas y la diplomacia regionales.⁵⁵ Por supuesto que este manejo de la situación tuvo consecuencias negativas para la Asociación en su relación con otros países, pues justo durante estos años el discurso del respeto a los derechos humanos cobró gran relevancia como norma internacional. La Unión Europea se negó a renegociar el acuerdo comercial con la ANSEA si Myanmar continuaba en la negociación, por ejemplo.

Hay autores que afirman que esta política hacia Myanmar no mejoró, sino empeoró, la situación,⁵⁶ pues el país ni siquiera reconocía que el compromiso constructivo pudiera

so that future abuses would tend to diminish as Myanmar became socialized into ASEAN. The greater danger if Myanmar stayed outside of ASEAN was either isolation for Myanmar, at which the State Peace and Development Council (SLORC) and its predecessors were well versed (this having been their chosen method of dealing with the outside world for some decades), or an unhealthy Chinese dominance” (John Funston, “ASEAN: Out of Its Depth?”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 20, núm. 1 (1998), p. 24).

⁵⁴ “[W]e are telling them [the Myanmar regime] very quietly, in a Southeast Asian way, without any fanfare, without any public statements: “Look, you are in trouble, let us help you. But you have to change, you cannot continue like this” (Amitav Acharya, *Constructing a Security Community*, *op. cit.*, p. 110).

⁵⁵ *Loc. cit.*

⁵⁶ El comercio, la inversión extranjera y el turismo que recibe Myanmar gracias a su pertenencia a la Asociación, ha permitido que la Junta Militar tenga los recursos económicos suficientes para mantenerse en el poder y complacer a las élites, que por lo mismo no tienen motivaciones para cambiar el sistema de gobierno (Jürgen Rüländ, *op. cit.*, p. 440-441).

eventualmente generar cambios en su organización política y social.⁵⁷ Sin embargo, “la determinación de convertir a la ANSEA en una asociación verdaderamente regional, hizo que los Estados miembros fueran menos reacios para aceptar la integración de Myanmar”.⁵⁸ El 23 de julio de 1997, Laos y Myanmar fueron aceptados como Estados miembros de la ANSEA con base en la defensa de la norma de no intervención pero, al mismo tiempo, la Asociación pidió a la junta militar que estableciera diálogo abierto con Aung San Suu Kyi.

Camboya: la “no intervención” a modo

La intención de la ANSEA era que Camboya también se integrara en 1997, en el marco del 30 Aniversario de la Asociación, pero no fue posible porque el gobierno de coalición del Estado —establecido en 1993— se vino abajo. El 5 de julio, Hun Sen, el segundo Primer Ministro representante del Partido del Pueblo de Camboya (PPC) —quien desde 1992 compartió el interés del gobierno camboyano por pertenecer a la Asociación— expulsó del país al Príncipe Norodom Ranaridh, Primer Ministro, y dio inicio a otro periodo de enfrentamientos y desorden interno, especialmente en la zona norte, cerca de la frontera con Tailandia. Ante esta situación, los miembros de la ANSEA no tenían un posicionamiento común: Laos, Myanmar y Vietnam afirmaban que los problemas internos de Camboya no eran motivo para negarle el ingreso a la Asociación y que, si ya habían permitido la entrada

⁵⁷ Herman Joseph S. Kraft, *op. cit.*, p. 463-464.

Frente a esta postura, hay quienes defienden que la retórica de la Asociación hacia Myanmar, pese a no ser punitiva, tiene consecuencias en cuanto al proceso de socialización que generan los Estados miembros con Myanmar. Es un proceso más lento que el sistema de sanciones respaldado por Occidente (Estados Unidos y la Unión Europea), pero no por eso es ineficiente. *Cfr.* Mathew Davies, “The Perils of Incoherence: ASEAN, Myanmar and the Avoidable Failures of Human Rights Socialization”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 34, núm. 1 (2012), pp. 1-22.

⁵⁸ *Loc. cit.*

de Myanmar pese a las críticas contra el régimen militar, menos había razones para cuestionar el ingreso de Camboya. El gobierno de Malasia coincidía con este grupo, e incluso defendía que si Camboya entraba a la ANSEA, era más probable que se lograra estabilidad política en el país.⁵⁹

Sin embargo, los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados miembros de la ANSEA publicaron un comunicado⁶⁰ –el 10 de julio- anunciando que, con absoluto respeto a la norma de no intervención en la política interna de los países, era necesario posponer la admisión de Camboya.⁶¹ Para respaldar su posición, se ampararon en los Acuerdos de París de 1991, que habían sido firmados por todos los Estados Miembros, incluido Camboya, y tenían que ser respetados. Este mecanismo legal *internacional*, que existía para la situación en Camboya y no para la de Myanmar, fue determinante para que la reacción de la Asociación en cada caso fuera distinta. Ante esta explicación, Hun Sen, el líder camboyano, amenazó con retirar la solicitud de Camboya de pertenecer a la ANSEA y afirmó que la Asociación se estaba involucrando en los procesos internos del país al haber ofrecido apoyo técnico al gobierno camboyano para preparar y ejecutar las elecciones generales que debían realizarse en 1998. El líder sostenía que lo ocurrido no podía ser calificado como un Golpe de Estado y que el Príncipe era bienvenido en el país, siempre y cuando estuviera dispuesto a someterse

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 462-463.

⁶⁰ La Declaración Conjunta de la Reunión Especial de los Ministros de Relaciones Exteriores de la ANSEA sobre Camboya, publicada el 10 de julio de 1997, en Kuala Lumpur, Malasia, estableció que “While reaffirming the commitment to the principle of non-interference in the internal affairs of other states [...] in the light of the unfortunate circumstances which have resulted from the use of force, the wisest course of action is to delay the admission of Cambodia into ASEAN until a later date”.

⁶¹ Acharya explica el debate que se generó a partir de estas declaraciones y otras más que hicieron los Ministros, entre ellos S. Jayakumar, de Singapur, quien afirmó que era necesario que la ANSEA asumiera una posición clara frente a lo sucedido en Camboya pues no se podía permitir que fuera aceptable derrocar por la fuerza al gobierno de un país. Este pensamiento podía no ser compartido por todos los miembros de la ANSEA, pero “introdujo un área importante de ambigüedad sobre las normas de la ANSEA de no intervención y no uso de la fuerza” (Amitav Acharya, *Constructing a Security Community*, *op. cit.*, pp.116-117).

a juicio por los crímenes que cometió –a saber: negociar la paz con la guerrilla radical de Jmer Rojo e importar armas ilegalmente.⁶²

Para la ANSEA, al principio, había tres alternativas en el conflicto camboyano: a) que el Príncipe regresara al país y retomara su posición en el gobierno de coalición; b) que ambos líderes nombraran a suplentes que ejercieran sus cargos hasta las elecciones de 1998, que serían supervisadas por la ONU; o c) que el Príncipe nombrara a un miembro del FUNCINPEC (partido político de la realeza) para que lo sustituyera hasta las elecciones.⁶³ Esta postura cambió a medida que la Asociación adoptó una postura de “los Estados miembros deben reconocer a otros Estados, no a los gobiernos”, y aunque ya no se pedía la restitución del Príncipe en el gobierno, sí se respaldó la solicitud de realizar, como diera lugar, las elecciones generales programadas en 1998.⁶⁴

Es importante resaltar varios aspectos de la situación. En primera, al margen de las declaraciones de los líderes de la ANSEA, en ningún momento la Asociación tomó partido en la situación de Camboya de la forma en que las grandes potencias lo hicieron: no condenaron públicamente nada ni levantaron sanciones ni rompieron relaciones diplomáticas. En realidad, esta es la esencia de la norma de no intervención para la ANSEA: no criticar abiertamente a otros gobiernos ni apoyar a grupos rebeldes en detrimento de los regímenes establecidos. En segunda, el posicionamiento de Singapur sobre Camboya refleja la preocupación por el uso de la fuerza contra un gobierno establecido, que es un peligro para

⁶² “Hun Sen claims no coup in Cambodia. Evacuations continue; ASEAN delays entry”, *CNN World News*, 10 de julio de 1997 [En línea] Consultado el 15 de julio de 2017. Disponible en el World Wide Web: <<http://edition.cnn.com/WORLD/9707/10/cambodia/>>.

⁶³ Kay Moller, “Cambodia and Burma: The ASEAN Way Ends Here”, *Asian Survey*, vol. 38, núm. 12 (1998), p. 1097.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 1099.

cualquier miembro de la Asociación.⁶⁵ A diferencia de Myanmar, donde no había forma de condenar los actos sin afirmar que la Junta Militar estaba violando derechos humanos fundamentales, en Camboya la preocupación era por la permanencia del régimen —cualquier régimen— de los Estados miembros de la ANSEA.

En julio de 1998 se llevaron a cabo las elecciones generales, sin apoyo de la ANSEA porque Hun Sen lo había rechazado. El PPC obtuvo 41.4% del voto y el Partido de la realeza, 31.7%. Hun Sen ofreció una coalición —muy desfavorable— a la oposición, que naturalmente fue rechazada, y en septiembre se ratificó la victoria del PPC. A finales del año, Camboya fue invitado a la Cumbre de la ANSEA para su admisión, pero por diferencias internas —que, como siempre, se mantuvieron en privado: Indonesia declaró que debían esperar a que terminara el mes sagrado, Ramadan, y Singapur afirmó que estaban pendientes las reformas constitucionales por parte del gobierno camboyano—⁶⁶ Hun Sen permaneció en la Cumbre en calidad de observador. Finalmente, el 30 de abril de 1999, Camboya se unió como el décimo Estado miembro de la ANSEA, concretando la idea de *One Southeast Asia*.

2.2.2 ANSEA de dos niveles: difícil conciliar las diferencias y lograr el consenso

Durante sus primeros 30 años, la ANSEA tuvo como fortaleza su capacidad de generar confianza entre los Estados miembros a partir de la construcción de la identidad regional, es decir, gracias al respeto a las normas de no intervención, consenso y consultación. Uno de los riesgos principales de la ampliación de la ANSEA era que el ingreso de los países menos

⁶⁵ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community*, *op. cit.*, p. 119.

⁶⁶ “ASEAN Nations disagree on admitting Cambodia”, *CNN World News*, 15 de diciembre de 1998 [En línea] Consultado el 15 de julio de 2017. Disponible en el World Wide Web: <<http://edition.cnn.com/WORLD/asiapcf/9812/15/asean.03/>>.

desarrollados —Indochina y Myanmar— exacerbara las diferencias políticas, económicas y sociales entre los 10 países y complicara lograr acuerdos y establecer intereses en común. La ANSEA, que de por sí ya era heterogénea en cuanto al grado de desarrollo de sus miembros, se convirtió en un grupo donde, por ejemplo, había países con un PIB per cápita de \$23,200 USD (Singapur), \$14,240 USD (Brunéi) y \$3,520 USD (Malasia) en la misma mesa de negociación que Myanmar —con un PIB per cápita de \$200 USD, Vietnam -\$190 USD; y Laos -\$320 USD—. ⁶⁷ En cuanto a los regímenes de gobierno, durante la crisis también había importantes diferencias: Filipinas y Tailandia eran democracias liberales en consolidación, Malasia y Singapur tenían gobiernos autoritarios, Brunéi era un sultanato, Indonesia tenía un gobierno militar con participación ciudadana, Myanmar tenía una junta militar y Laos, Vietnam y Camboya eran Estados comunistas regidos por un solo partido político. Ante este panorama, era necesario que los Estados miembros de la Asociación hicieran concesiones a los nuevos integrantes para que su ingreso a la dinámica regional fuera favorecedor para todos. Lo que querían evitar era la división profunda entre los países de la ANSEA+6 —con economías más desarrolladas, gobiernos estables, instituciones más sólidas— y los países de Indochina y Myanmar, que debían reconstruir sus sistemas políticos y económicos tras los años de inestabilidad que enfrentaron. Si no se tomaban las medidas necesarias, era muy posible que la ANSEA se convirtiera en una Asociación con países “de dos niveles”, lo que fragmentaría el sentido de comunidad y pertenencia que era tan importante para el respeto a sus normas de convivencia.

⁶⁷ Para un análisis detallado sobre las diferencias entre los países en cuanto a población, área, población rural, expectativa de vida, analfabetismo, crecimiento per cápita, exportaciones, tasa anual de inflación, deuda externa y el PIB por actividad económica, véase Mya Than y Carolyn L. Gates, *ASEAN Enlargement. Impacts and Implications*, Singapur, Institute of Southeast Asian Studies, 2001, p. 3.

Ahora bien, los nuevos Estados tenían gran interés en pertenecer a la ANSEA no sólo por la posición internacional que les ofrecía, sino también para integrarse a la Zona de Libre Comercio de la Asociación (ZLCA), creada en 1992 con el único fin de elevar la competitividad de las economías regionales en un momento donde la globalización redefinía las relaciones comerciales. El objetivo de los países del sudeste asiático era liberalizar el comercio regional con base en el Arancel Preferencial Efectivo Común, la herramienta que determinaba el ritmo y el alcance de la liberalización comercial y permitía que el proceso se hiciera por fases de acuerdo a las posibilidades y el compromiso de cada país. La idea inicial era lograr este proceso en un lapso de 15 años a partir de 1993, pero en 1994 la Asociación decidió acelerar el ritmo y lograr una reducción significativa de los aranceles intrarregionales para 2003.⁶⁸ Para Laos, Camboya, Vietnam y Myanmar, pertenecer a la ZLCA significaba la posibilidad de acelerar su desarrollo económico y tecnológico, atraer inversión extranjera, fomentar el comercio intra e interregional y posicionar a sus empresas y recursos naturales en el mercado internacional.

Sin embargo, debido a que las economías de Indochina y Myanmar eran muy vulnerables, la Asociación acordó que no podrían implementar la reducción de aranceles en la misma medida que los Estados de la ANSEA+6, así que propusieron nuevas metas: Vietnam debía integrarse a la ZLCA en 2006, Laos y Myanmar en 2008, y Camboya en 2010. “Los nuevos miembros recibieron entre cuatro y ocho años más para liberalizar su comercio, a diferencia de la meta de 2002 (o antes) que debían cumplir los Estados más antiguos”.⁶⁹

⁶⁸ Mya Than y Carolyn L. Gates, *op. cit.*, p. 6.

⁶⁹ Para un cuadro que muestra el proceso de liberalización acordado en 1998, con estas concesiones para los nuevos integrantes, véase *ibid.*, pp. 12-13. Es importante explicar que el Arancel Preferencial Efectivo Común se divide en 4 categorías: a) inclusión: productos que deben comenzar el proceso de reducción de aranceles lo más pronto posible; b) exclusión temporal: excluidos de la reducción temporalmente pero deben integrarse a la lista de inclusión en un periodo determinado menor a cinco años;

Asimismo, la Asociación ofreció préstamos, inversiones y capital humano (*know-how*) a los nuevos integrantes para dinamizar su mercado interno con más rapidez. Todas estas consideraciones se hacían con base en dos premisas: que finalmente el ingreso de los países de Indochina y Myanmar a la ZLCA expandía considerablemente el mercado regional y abonaba al posicionamiento de la Asociación en las negociaciones internacionales; y que la bonanza económica que había caracterizado a los países de la región desde principios de la década de los noventa continuaría. Ambos principios se vieron fuertemente cuestionados debido a la crisis financiera de 1997, que no sólo desaceleró, sino que en algunos casos — como Indonesia y Tailandia— revirtió el proceso de crecimiento económico.

La literatura que ofrece explicaciones de cómo y por qué sucedió la crisis en el este de Asia en julio de 1997 es amplísima, así como los estudios sobre si la reacción de la ANSEA fue positiva o negativa y sus consecuencias para el desarrollo de la Asociación como pilar de la región del sudeste asiático. Considero que un buen punto de partida es entender que, tras la firma del Acuerdo de Paz de París que culminó el conflicto en Camboya y el fin de la Guerra Fría, la Asociación debió buscar otro propósito que justificara su importancia en la región, pues el sentido político y de seguridad ya no se consideraba tan “necesario”. Es entonces cuando surge la idea de concretar el proyecto de *One Southeast Asia* y centrar los esfuerzos de la ANSEA en maximizar los beneficios económicos de la integración regional —de ahí la creación de la Zona de Libre Comercio, que coincidió con la liberalización

c) sensible: productos agrícolas en su mayoría que tenían un periodo más largo de exclusión pero debían, en un periodo mayor a cinco años, ser incluidos al proceso de reducción; y d) excepciones generales: excluye permanentemente de la liberalización los productos que se consideran fundamentales para la economía nacional.

Otra de las concesiones importantes para los nuevos Estados fue que se les permitió tener dos grupos de productos clasificados como sensibles: uno que debía lograr la inclusión para 2010 y otro que podía terminar el proceso hasta 2015.

financiera de los Estados miembros, cuyas empresas, en poco tiempo, recibieron grandes inversiones por parte de los bancos en Estados Unidos (\$46 mil millones de dólares), Europa (\$318 mil millones) y Japón (\$260 mil millones)—.⁷⁰ La debilidad de las instituciones políticas y bancarias, y la falta de transparencia del sector financiero en estos países provocó que las inversiones no se canalizaran a las actividades económicas con más posibilidades de rendimiento y que no hubiera supervisión efectiva a las empresas que recibían estos créditos del exterior: los extranjeros creían que los gobiernos tenían mecanismos para respaldar sus inversiones pero no era cierto. De un momento a otro, la deuda externa privada creció exponencialmente⁷¹ y los particulares tuvieron dificultades para pagar los préstamos recibidos porque había un exceso en la oferta en el mercado —la mayoría de las inversiones se habían destinado a bienes raíces—. Esto conllevó a que muchos proyectos de infraestructura, como centros comerciales, clubes deportivos, oficinas, condominios, fracasaran y se perdieran fuertes cantidades de capital.

Sin embargo, hasta entonces, los países del sudeste asiático como Indonesia, Malasia y Tailandia eran considerados los “Tigres de Asia”, es decir países con acelerado crecimiento económico, baja inflación, altas tasas de ahorro, gran actividad exportadora y que cada año reportaban un PIB bastante elevado, incluso superior a 8%. Tailandia, por ejemplo, tenía la confianza de los inversionistas porque la moneda nacional, el baht, estaba en paridad fija con el dólar, por lo que el riesgo de pérdida era aparentemente bajo pero los rendimientos eran

⁷⁰ Shaun Narine, “ASEAN in the Aftermath: The Consequences of the East Asian Economic Crisis”, *Global Governance*, vol. 8, núm. 2 (2002), p. 182.

⁷¹ En Tailandia, la deuda externa privada aumentó de \$49 mil millones de dólares en 1994, a \$98 mil millones de dólares en 1997; y en Indonesia, de \$84 mil millones de dólares en 1994, a \$129 mil millones en 1997.

muy altos.⁷² Fue en el verano de 1996, cuando esta imagen comenzó a derrumbarse pues el Banco de Comercio de Bangkok se declaró en bancarrota.⁷³ Toda la inversión y los préstamos fallidos, aunados a otros hechos relevantes como la entrada en vigor del TLCAN en 1994 — que supuso la pérdida de mercados al Norte de América— así como el abaratamiento de la mano de obra en India, China, Vietnam y Myanmar — que tuvo como consecuencia la disminución de las exportaciones de los Tigres de Asia— conllevaron a que el Banco de Tailandia decidiera terminar la paridad del baht con el dólar el 2 de julio de 1977, tras gastar casi todas sus reservas en mantener esta política.

Varios autores consideran que fue el pánico lo que provocó que un foco rojo en un país se convirtiera en una crisis económica que se extendió por casi todos los países del este de Asia.⁷⁴ Cuando el baht, en unas cuantas horas, redujo su valor 15% respecto al dólar, todos los mercados comenzaron a especular y los inversionistas decidieron retirar su capital del sudeste asiático, lo que provocó que la crisis se extendiera a Corea del Sur, Indonesia, Malasia y Filipinas. “Para principios de 1998, el baht tailandés había perdido 38% de su valor, el ringgit de Malasia 40% y el peso filipino 41%. El peor golpe fue en Indonesia, donde la rupia perdió 81% de su valor [...] el valor del dólar de Singapur se redujo en un fuerte 19%”.⁷⁵ Los distintos escenarios promovieron que los países entendieran la crisis y quisieran

⁷² Bijan B. Aghevli, “La crisis de Asia. Causas y remedios”, *Finanzas y Desarrollo. Fondo Monetario Internacional*, vol. 36, núm. 2 (1999), pp. 28-31.

⁷³ Como antecedente, Samprasong Land y Finance One, dos de las constructoras más importantes de Tailandia en ese entonces, se declararon en bancarrota durante los primeros meses de 1997 (“Somprasong Land Defaults On an Interest Payment”, *The Wall Street Journal*, 5 de febrero de 1997 [En línea] Consultado el 12 de abril de 2017. Disponible en el World Wide Web: <<https://www.wsj.com/articles/SB855143654977386000>>).

⁷⁴ Shaun Narine, *op. cit.*, p. 183; Jürgen Rüländ, *op. cit.*, p. 425; y Zakaria Haji Ahmad y Baladas Ghoshal, “The Political Future of ASEAN after the Asian Crisis”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)*, vol. 75, núm. 4 (1999), p. 764.

⁷⁵ Los países, incluso, tuvieron regresiones económicas: en el caso de Indonesia, su PIB per cápita se redujo al que tenía a principios de 1980; Tailandia tardaría siete años más (2005) en recuperar el crecimiento económico que tuvo en 1997 (Jürgen Rüländ, *op. cit.*, p. 426).

enfrentarla a su manera: Malasia, por ejemplo, consideraba que la crisis era el resultado de una conspiración de Occidente contra las economías emergentes de Asia⁷⁶, e impuso más control a la entrada de capital al país; Indonesia, Tailandia y Filipinas pidieron la intervención y el apoyo del Fondo Monetario Internacional. Las consecuencias de la crisis fueron muchas en todos los aspectos, pero destacan el desempleo de millones, la bancarrota de un sinnúmero de empresas y el aumento significativo de la pobreza.

Nunca antes, al menos en la historia reciente, había ocurrido una crisis de esta magnitud, que afectara todos y cada uno de los aspectos de la vida social, política, económica, diplomática y estratégica de los Estados y sociedades de la región. La casi desintegración de toda la actividad económica –debido a la drástica caída de los valores monetarios y bursátiles en algunos países– aniquiló todos los logros y ganancias de las dos décadas anteriores, convirtiendo la caracterización del Banco Mundial del “milagro asiático” en un espejismo.⁷⁷

Por lo mismo, aunque al principio los países afectados consideraron que la crisis, sus consecuencias y sus soluciones eran de carácter nacional, conforme se agravó la situación la posibilidad de adoptar medidas colectivas fue una idea recurrente. Ali Alatas, entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Indonesia, declaró:

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 428-429.

⁷⁷ “Never before, not at least in recent history, had a crisis of this magnitude occurred affecting each and every aspect of the social, political, economic, diplomatic and strategic activities of the states and societies of the region. The near-breakdown of all economic activity due to a drastic fall in currency and stock market values in certain countries wiped out all their gains and achievements of the previous two decades, turning the World Bank’s characterization of the Asian “miracle” into a “mirage”” (Zakaria Haji Ahmad y Baladas Ghoshal, *op. cit.*, p. 765).

Ahora nos damos cuenta, debido a la crisis, de lo interdependientes que somos, de lo interconectados que están nuestros problemas. Ahora vemos que un problema no es sólo de Tailandia, sino que inevitablemente nos afecta. Así que nuestros problemas están interconectados, nuestra interdependencia ha aumentado, y nos damos cuenta que en tiempos de crisis debemos ser capaces de mostrar al mundo que tenemos la capacidad de cooperar aún más estrechamente los unos con los otros.⁷⁸

Al margen de las políticas que el Fondo Monetario Internacional implementó para la reestructuración de las economías de Filipinas, Indonesia y Tailandia,⁷⁹ y de si fueron favorecedoras o no, o ad hoc al contexto del sudeste asiático,⁸⁰ hubo una respuesta de la región ante la crisis, que se sustentó, ante todo, en la consultación. Las visitas frecuentes, las declaraciones en común, las iniciativas propuestas —si bien no se cumplieron en los plazos establecidos—, todo abonaba a la voluntad de las partes por enfrentar el problema en grupo y fortalecer a la Asociación.

⁷⁸ “We have now come to realize because of the crisis how interdependent we are, how interconnected our problems are. Now we see that it cannot remain Thailand only having a problem, it inevitably would affect us. So our problems are interconnected, our interdependence towards one another has grown, and we realize in times of crisis we must be able to show the world that we are able to cooperate even more closely with each other” (*ibid.*, p. 761).

⁷⁹ El IMF prestó \$110 mil millones de dólares a Tailandia, Indonesia y Corea del Sur: la cifra más alta hasta el momento (“Recovery from the Asian Crisis and the Role of the IMF”, *International Monetary Fund*, junio de 2000 [En línea] Consultado el 12 de abril de 2017. Disponible en el World Wide Web: <<https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/062300.htm>>.

⁸⁰ Sobre el papel del FMI para la resolución de la crisis hay opiniones encontradas. La mayoría considera que las imposiciones en política monetaria que sugirió el Fondo terminaron por afectar a los deciles más bajos de la población de la región que, de por sí, sufrieron la peor pérdida. La sensación que provocó el FMI es que prefería proteger los intereses de los inversionistas extranjeros, que en su momento habían tenido enormes ganancias aprovechando la debilidad del sistema financiero de la región, en lugar de apoyar a la recuperación de los países afectados. “Moreover, many of the IMF’s actions were meant to further the United States’ economic and political goals in some of the affected East Asian states, notably South Korea. Many Asians now perceive the IMF as a blunt instrument of U.S. policy and consider it uninformed and inexperienced in dealing with Asia” (Shaun Narine, *op. cit.*, pp. 183-184).

El establecimiento oficial de las relaciones ANSEA+3, es decir de la Asociación con China,⁸¹ Japón y Corea, en diciembre de 1997 reafirmó la norma de consenso y unidad entre los Estados, y fue, quizás, la decisión que validó en el ámbito internacional a la Asociación, aun cuando en la región no había una estrategia definida para afrontar la crisis. Las declaraciones oficiales se sustentaron en tres aspectos: el apoyo y la confianza de China, Japón y Corea en que las economías del sudeste asiático enfrentarían la crisis financiera y retomarían sus procesos de crecimiento y desarrollo económico; la resolución pacífica de los conflictos mediante la consultación —incluso lo relativo al mar del sur de China— y el fortalecimiento del este de Asia como región en el mundo. La creación de la ANSEA+3 y las iniciativas que los Estados miembros impulsaron para resarcir los daños de la crisis económica sentaron las bases para afrontar el colapso económico global de 2008.⁸²

Una de las primeras acciones que los países del sudeste asiático acordaron fue realizar todas las transacciones intrarregionales en sus divisas nacionales, no en dólares americanos, para fortalecer sus monedas. Además, dispusieron acelerar la implementación de la Zona de Libre Comercio de la ANSEA: el 16 de diciembre de 1998, en Hanói, Vietnam, durante la Sexta Cumbre de la ANSEA, se publicó la Declaración de Medidas Firmes (*Statement on*

⁸¹ Para una explicación sobre la postura de China frente a la crisis financiera, véase John W. Garver, “China and Southeast Asia: The Context of a New Beginning”, en Shambaugh, David (ed.), *Power Shift. China and Asia’s New Dynamics*, California, University Press, 2005, pp. 187-204. China aprovechó esta oportunidad para demostrar responsabilidad y liderazgo como potencia regional, pues no devaluó su moneda—pese a que la mayoría de los países sí lo hicieron y a que la opinión pública interna lo demandaba— y otorgó un importante apoyo económico al Fondo Monetario Internacional (más de 4 mil millones de dólares). Asimismo, el gobierno chino implementó medidas de austeridad y fortaleció la normatividad bancaria y financiera. Sobre las consecuencias que la crisis tuvo en la política económica de China —“even now, Beijing embraces international capital only on its own terms”— véase Kynge, James, “China was the real victor of Asia’s financial crisis”, *Financial Times*, 2 de julio de 2017 [En línea] Consultado el 20 de abril de 2017. Disponible en el World Wide Web: < <https://www.ft.com/content/5cf22564-5f2a-11e7-8814-0ac7eb84e5f1>>.

⁸² Véase Petr Blitzkovsky, “Two crises, two responses: adjustment of economic governance in ASEAN and the European Union”, *Asia Europe Journal*, vol. 9, núm. 2 (2012), pp. 91-106.

Bold Measures) y el Plan de Acción de Hanói, que establecía la liberalización comercial de la región para 2000 —tres años antes de la propuesta inicial—. Singapur, por su parte, ofreció capital para apoyar la recuperación de Indonesia, Malasia y Brunéi. También, en noviembre de 1997, en Vancouver, se llevó a cabo la V Cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico, donde se declaró el Marco para la Mejora de la Cooperación Regional en Asia para Promover Estabilidad Financiera, que incluyó cooperación económica y técnica para mejorar los sistemas financieros y normativos de cada Estado, y la creación de la Oficina de Investigación Macroeconómica que vigilara los indicadores económicos y financieros de los Estados —tasas de interés, flujo de capital, déficit, inflación, entre otros—, y complementara la visión eurocentrista y occidental del Fondo Monetario Internacional para el futuro manejo de las crisis. AMRO⁸³ pertenecía al Centro de Información de Recuperación Asiática,⁸⁴ fundado en 1999 e integrado al Banco de Desarrollo de Asia, pero después pasó al mando del Secretariado de la ANSEA.

En la Oficina participaban los Ministros de Finanzas y las Autoridades de los Bancos Centrales de todos los Estados de la ANSEA+3, quienes recibían información del Estado general de la región y recomendaciones para la elaboración de políticas públicas. Pese a la utilidad de este mecanismo, fue difícil lograr el consenso entre los Estados porque era necesario que compartieran información sensible sobre sus sistemas económicos y financieros para que el monitoreo fuera útil. Los gobiernos sentían, hasta cierto punto, que AMRO era una intromisión en su política interna porque les exigía un nivel de transparencia

⁸³ ASEAN Macroeconomic Research Office, AMRO.

⁸⁴ “The ARIC consolidates all information (data and research) on the ASEAN and East Asian economies most directly impacted by the regional crisis” (Mya Than (ed.), *ASEAN Beyond the Regional Crisis: Challenges and Initiatives*, Singapur, ISEAS, 2001).

de datos que no todos implementaban (ej. Malasia, Vietnam, Laos y Myanmar);⁸⁵ estaban acostumbrados a utilizar la información económica como una herramienta estratégica y no como un bien público al que la población tenía derecho.⁸⁶

Sobre la dificultad para lograr el consenso entre los Estados de la ANSEA durante los momentos más álgidos de la crisis, vale la pena aclarar que la crisis económica evidenció la brecha entre los Estados de la ANSEA+6 e Indochina y Myanmar. A los países de recién ingreso, la crisis no los afectó en la misma medida porque no tenían tanta inversión extranjera ni deuda externa privada, pero sí sufrieron las consecuencias de que los países de ANSEA+6 no tuvieran los recursos para otorgarles apoyos significativos, y que las prioridades de la Asociación cambiaran drásticamente, pues de un momento a otro lo principal no fue “cobijar” el ingreso de los nuevos Estados, sino resarcir los graves daños que dejó la crisis financiera. Por esto, hay ciertas decisiones que tomaron los Estados de la ANSEA+6 que hacían suponer que no consideraban a los nuevos miembros como sus pares. Por ejemplo, debido a la polémica internacional que causó el ingreso de Myanmar a la ANSEA, no le asignaron un *dialogue partner* como a todos los demás. Asimismo, cuando en noviembre de 1997 se reunieron en Manila, Filipinas, los Ministros de Economía de los países de la ANSEA para hablar sobre las medidas que tomarían frente a la crisis, Laos, Vietnam y Myanmar no fueron invitados.⁸⁷

⁸⁵ Jürgen Rüländ, *op. cit.*, p. 430.

⁸⁶ Esto provocó que AMRO se implementara lentamente, pero se fortaleció gracias a la Iniciativa Chiang Mai, de marzo de 2010, que tenía como objetivos facilitar el intercambio de divisas, ofrecer liquidez a corto plazo y mantener el equilibrio en la balanza de pagos de los países. Los Estados miembros de la ANSEA+3 se comprometieron a una aportar una fracción de sus reservas federales para crear el Fondo Monetario de Seguridad: China, Japón y Corea contribuyen con 80% de la aportación total y la ANSEA con lo restante. Esta propuesta se puede relacionar con la idea que tuvo Japón, tras la crisis de 1997, de crear un FMI adaptado a Asia –Fondo Monetario Asiático- que no se concretó debido a la opinión negativa de las grandes potencias, principalmente Estados Unidos.

⁸⁷ Herman Joseph S. Kraft, *op. cit.*, p. 459.

También es cierto que la propia dinámica de la Asociación era excluyente: aunque las reuniones entre las máximas autoridades del gobierno y funcionarios importantes de los Estados miembros de la Asociación se han reducido con los años —de más de 200 reuniones anuales a cerca de 100—, el costo que implicaba asistir a todos los acuerdos y actividades era demasiado alto para países con menor desarrollo económico (Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam, CLMV). Para dar una idea clara, de julio a diciembre de 1999 la Asociación convocó a más de 150 reuniones de funcionarios de distintos niveles y ámbitos. Se necesita capacidad económica y técnica (en cuanto a personal calificado) para que la participación de un Estado en la Asociación sea significativa, y los Estados CLMV no tenían los recursos para lograrlo. Asimismo, dado que eran países con sistemas económicos comunistas, difícilmente tenían el conocimiento sobre el funcionamiento de los mercados capitalistas y el comercio internacional. Estas acciones evidenciaron que una de las consecuencias más profundas de la crisis podría ser la división de la ANSEA en dos grupos: los “fundadores” y “los nuevos”; “los desarrollados” y “los no desarrollados”; “los que tienen” y “los que no tienen”; dicotomías que no favorecerían a consolidar la visión de *One Southeast Asia* ni la identidad de la región.

Aunado a esto, los Estados de la ANSEA enfrentaron otras dificultades, como la necesidad de competir entre ellos para atraer las mejores inversiones extranjeras —en una coyuntura desfavorable y de desconfianza general— y ampliar los mercados de sus exportaciones.⁸⁸ También, a partir de la segunda mitad de 1998, resurgieron las tensiones por

⁸⁸ Vale la pena aclarar que, si bien las economías de los Estados miembros tienen semejanzas, en cuanto a la agricultura, por ejemplo, hay diferencias entre lo que importan y exportan, lo que les ha permitido complementarse e impulsar su crecimiento. En 2014, el comercio intrarregional fue el más alto para todos los Estados miembros de la Asociación (24.1%). A partir de la crisis y la prioridad que se dio a la cooperación económica regional, se estableció una estrategia para que la industria y los servicios de todos los países pudiera desarrollarse sin afectar al otro, sino bajo el marco del beneficio colectivo

motivos territoriales entre Singapur e Indonesia, Singapur y Malasia, y Filipinas y Malasia. Aunque “estos desacuerdos no deben exagerarse, sí socavan la confianza mutua y, por lo tanto, una condición previa crucial para la construcción de la identidad”.⁸⁹

La dinámica de respuesta de la región, hasta cierto punto consensuada, se afectó gravemente cuando el 1º de septiembre de 1998, el Banco Negara de Malasia anunció que impondría controles al flujo de capital externo para contener la especulación de su moneda; fue la primera acción unilateral que se tomó en el sudeste asiático. Las razones de la decisión de Malasia tienen que ver con el incremento en la venta de acciones por parte de los inversionistas, que aumentaba el valor del dólar respecto al ringgit. Para mantener el tipo de cambio estable, el gobierno gastó miles de millones de dólares, pero esta política no pudo mantenerse porque las reservas nacionales estaban por agotarse. Como solución, se decidieron aplicar restricciones a las transacciones de divisas.⁹⁰ La decisión del gobierno malasio hizo que los líderes del sudeste asiático temieran un posible efecto dominó pero no fue así. Si bien los países tomaron decisiones fuera del marco de la Asociación, participaron en el sinnúmero de eventos que la ANSEA promovió y que servían para reformar la confianza y promover la consultación entre los miembros. El ir y venir a tantas reuniones es parte fundamental de los procesos de la ANSEA para mantener la unidad necesaria y fomentar el cumplimiento de las normas compartidas. Si bien la idea de consenso de acuerdo a la ANSEA no implica que todos los países deban estar de acuerdo, significa que ninguno debe estar en

(ASEAN, *A Blueprint for Growth. ASEAN Economic Community 2015: Progress and Key Achievements*, 2015).

⁸⁹ “[...] such disagreements should not be blown out of proportion, they nevertheless undermine mutual trust and, hence, a crucial precondition for identity building” (Jürgen Rüländ, *op. cit.*, p. 431).

⁹⁰ Para un análisis econométrico que explica por qué la decisión de Malasia benefició al país y ayudó a que se recuperara más rápidamente que en Indonesia, por ejemplo, véase Zubair Hasan, “Financial Crisis in Malaysia”, *Islamic Economic Studies*, vol. 9, núm. 2 (2002), pp. 01-16.

contra de la decisión –al menos abiertamente-.⁹¹ No se logró más a falta de consenso, pero todo lo que se hizo fue tras largas discusiones y con el pleno respaldo de los miembros. La realización de la I Cumbre del Este de Asia, en diciembre de 1997, por ejemplo, demostró que el núcleo de la Asociación permanecía, pese a la crisis.

Las iniciativas que se llevaron a cabo, entre otros factores, permitieron que para 2007, 10 años después, la situación fuera considerablemente distinta, especialmente en Tailandia e Indonesia, que fueron los más afectados: las reservas monetarias se incrementaron de forma que, si el mismo fenómeno financiero se repitiera, las consecuencias serían considerablemente menores; la deuda externa logró mantener niveles bajos y las instituciones nacionales se fortalecieron. La mejora fue significativa.⁹² Si algo demostró la crisis financiera de 1997 es que el FMI y los países occidentales no tenían los antecedentes históricos ni el entendimiento necesario de la región para ofrecer soluciones acordes al contexto; abrió una ventana de oportunidad para que la ANSEA promoviera “soluciones asiáticas a problemas asiáticos”. La consultación fue fundamental para que, incluso tras la decisión de Malasia, las brechas en desarrollo económico y social, y la presión del FMI y los países occidentales, los Estados mantuvieran la disposición al diálogo. Fortalecer la interacción en tiempos de incertidumbre permite que los líderes mantengan relaciones cómodas entre ellos, que

⁹¹ “As stated by Foreign Minister S. Jayakumar of Singapore: ‘[w]hen the vital interests of any one ASEAN states [are] not threatened by any ASEAN initiative, it allows the other members to proceed with it’” (Herman Joseph S. Kraft, *op. cit.*, p. 461).

⁹² En este artículo publicado por *The Economist*, se hace un recuento breve pero conciso sobre los logros y los retos que tienen Tailandia, Indonesia, Corea del Sur, Malasia y Hong Kong diez años después de la peor crisis financiera en la historia reciente de la región. Se destaca que todos los países tienen indicadores económicos considerablemente superiores, instituciones más consolidadas; unos países más que otro: Indonesia es un buen ejemplo, aunque enfrenta graves casos de corrupción; Malasia debe transparentar su sistema financiero y económico (“Ten Years On. How Asia shrugged off its economic crisis”, *The Economist*, 4 de julio de 2007 [En línea] Consultado el 15 de abril de 2017. Disponible en el World Wide Web: <<http://www.economist.com/node/9432495>>).

desarrollen una mentalidad similar⁹³ y, a partir de ahí, logren acuerdos. Así funciona la Asociación.

⁹³ “Like-mindedness, however, is a product of years of interaction and of achieving a comfort level in relations with one another” (Herman Joseph S. Kraft, *op. cit.*, p. 456).

III. SEGURIDAD INTEGRAL: CONTRATERRORISMO EN EL SUDESTE ASIÁTICO EN EL MARCO DE LA ANSEA

Desde el fin de la Guerra Fría, la perspectiva tradicionalmente realista que se tenía de la seguridad nacional se ha transformado; el objeto de estudio ya no es sólo el Estado y su supervivencia en un entorno anárquico, sino que han surgido nuevas amenazas que trascienden los límites territoriales, las soberanías estatales y las capacidades militares de una nación. En el caso de los países del sudeste asiático, los retos son en gran medida consecuencia del subdesarrollo —por ejemplo, la pobreza— pero también enfrentan peligros globales que tienen repercusiones generales, como el deterioro del medio ambiente, tráfico de armas y personas, desastres naturales, pandemias, migración masiva indocumentada, crimen organizado y terrorismo, que fue el tema de mayor prioridad en el discurso y la práctica internacional, a partir del 9/11.

El 11 de septiembre de 2001, cerca de las 8 de la mañana, cuatro atentados suicidas ocurrieron en Estados Unidos, el país que, tras la Segunda Guerra Mundial, se consideraba líder y hegemón del mundo occidental. Dos aviones civiles chocaron contra las Torres Gemelas, que pocas horas después se derrumbaron en escombros; otro impactó en el Pentágono, sede del Departamento de Defensa de EUA; el cuarto se derrumbó sin alcanzar su objetivo, pero especialistas suponen que quería llegar a Washington. Cuando los noticieros reportaron lo sucedido, la gente no daba crédito: las televisiones mostraban a personas saltando desde lo alto del World Trade Center; había mujeres y hombres corriendo en las calles con las manos ensangrentadas. Las imágenes del ataque a “la nación más poderosa del

mundo” provocaron pánico en la población occidental. Este momento fue un parteaguas en la historia mundial —comparado, por ejemplo, a la caída del muro de Berlín—. A partir de entonces, Estados Unidos lideró una guerra desgastante, costosa y avasalladora en contra del terrorismo, que unilateralmente dividió al mundo entre aliados y adversarios.

La guerra declarada por el entonces Presidente George W. Bush alcanzó el sudeste asiático, donde las relaciones bilaterales hasta el momento habían sido principalmente económicas, no de seguridad. Si bien el panorama internacional cambió y las políticas exteriores de los grandes y pequeños países se afectaron por la guerra contra el terrorismo, no sería sensato argumentar que todas las decisiones de seguridad internacional fueron consecuencia de este suceso, aunque sí fue determinante: Estados Unidos financió e influyó a países de todas las regiones para reforzar sus bases militares, pero los países miembros de la ANSEA tuvieron también oportunidades de decisión y acción propias.

A continuación, el capítulo se divide en dos momentos. Primero, antes del 9/11, los Estados miembros de la ANSEA no consideraban el terrorismo un tema relevante en la agenda nacional ni regional, por lo que carecían de mecanismos para enfrentarlo eficazmente. En octubre de 2002, se llevó a cabo un ataque terrorista en Bali, Indonesia, que obligó a los Estados de la región a prestar atención a esta amenaza y enfrentarla. La primera reacción fue unilateral y hacia el interior: los miembros de la Asociación se dedicaron a fortalecer las instituciones y a invertir recursos para modernizar las fuerzas armadas, motivados por la idea de seguridad integral de la ANSEA. Paralelo a estas medidas, también hubo una respuesta regional encabezada por la Asociación, a partir de las normas de no intervención, consultación y consenso, que mostró la unidad del sudeste asiático en la lucha contra el terrorismo y reforzó las políticas nacionales de cada Estado miembro.

3.1 ANTES DE 9/11: EL PROBLEMA DESDE LA PERSPECTIVA NACIONAL

Hasta 1990, cuatro factores determinaban la política exterior en la región: 1) el ascenso de China, 2) los conflictos bilaterales por motivos territoriales;¹ 3) las consecuencias sociales de la crisis económica —desempleo, inseguridad, descontento— y 4) el establecimiento del Foro Regional de la ANSEA, que, como se mencionó con anterioridad, se estableció en 1994. Los problemas transnacionales como el tráfico de armas y drogas, el lavado de dinero, la piratería y, en muy bajo perfil, el terrorismo, eran conocidos, pero no figuraban como temas prioritarios en la agenda regional. Los Estados miembros de la Asociación tenían preocupaciones más urgentes como asegurar sus relaciones con las potencias del este de Asia —Japón, China y Australia— con base en el Foro Regional. Asimismo, el tema de seguridad estaba dominado por la piratería, pues el mar de Indonesia era considerado el más peligroso del planeta.²

Al margen de estos asuntos, el terrorismo se vinculaba a grupos separatistas que tenían propósitos bien definidos, de manera que las operaciones en su contra casi nunca tenían relación con los Estados vecinos y no había motivación para impulsar soluciones regionales. Este paradigma encajaba bien con la norma de no intervención de la ANSEA, pues los Estados no tenían incentivos para discutir, en el marco de la Asociación, las causas ni las consecuencias de este fenómeno en la región.

¹ Para una revisión exhaustiva sobre los conflictos territoriales que han sido resueltos y los que permanecen pendientes —entre ellos: el mar del sur de China, que involucra a Brunei, Malasia, Filipinas y Vietnam; parte de la zona del Borneo, entre Indonesia y Malasia; fronteras marítimas, entre Filipinas y Malasia; los estrechos al sur de Singapur, entre éste y Malasia- véase Ramses Amer, “Managing Border Disputes in Southeast Asia”, *Kajian Malaysia*, vol. 18, núm. 1 (2000), pp. 30-60).

² “More than half of the 335 pirate attacks worldwide in 2001 occurred in Asia, and data from the International Maritime Bureau show that 91 such attacks occurred in Indonesian waters alone—the highest incidence of piracy anywhere” (John Gershman, “Is Southeast Asia the Second Front?”, *Foreign Affairs*, vol. 81, núm. 4 (2002), p. 69).

Sin embargo, a partir de la década de los noventa, el sudeste asiático se convirtió en un lugar cada vez más atractivo para las organizaciones terroristas, entre ellas Al Qaeda, la responsable de los ataques contra Estados Unidos en 2001. Las redes entre Al Qaeda y los pequeños grupos locales aumentaron con rapidez, especialmente en Malasia e Indonesia, donde había mayoría de población musulmana, facilidad de tránsito entre las fronteras y debilidad por parte de la autoridad y las instituciones. Sin embargo, en la estrategia de Al Qaeda, la región se utilizaba más como una zona de apoyo que como un centro de operaciones o un objetivo.

Si bien ni "ASEAN Vision 2020" (diciembre, 1997) ni el Plan de Acción de Hanói (1998), posiblemente los dos documentos más significativos de la Asociación a finales de los noventa, tratan el tema con particular relevancia, sí hubo esfuerzos por parte de la Asociación en este tema. En mayo de 1997, tras el XV Foro ANSEA-Japón, se publicó un comunicado sobre la intención de establecer una red de intercambio de información sobre terrorismo internacional. En 1996, se llevó a cabo la 1ª Conferencia Internacional sobre Terrorismo, en Baguio, Filipinas, donde se promovió la cooperación internacional en contra de cualquier forma de terrorismo, y un año después, esta vez en Manila, fue la 1ª Reunión de la ANSEA sobre Crimen Transnacional, que trató más sobre el tráfico de armas y drogas, la piratería y los procesos legales de extradición. También, en 1998, se firmó la Declaración para la Prevención y el Control del Crimen Transnacional, y en junio de 1999, en Rangún, Myanmar, se propuso establecer un Centro para el Combate del Crimen Transnacional. Pese a los esfuerzos, la Asociación no consideraba que el tema fuera prioritario ni que fueran necesarias estrategias de prevención y respuesta en caso de un posible ataque contra la población.

3.2 TRAS LOS ATENTADOS DE BALI EN 2002: ACCIÓN REGIONAL CON BASE EN LA SEGURIDAD INTEGRAL

La primera reacción de los Estados miembros de la Asociación ante el shock por el ataque directo a Estados Unidos en 2001 fue la acción unilateral e independiente. Ninguno de los países buscó la aprobación de sus contrapartes ni sometió propuesta alguna a consideración de los otros; se dedicaron a fortalecer su estructura interna de seguridad, endurecer las leyes contra el crimen organizado y mejorar las relaciones bilaterales, especialmente con Estados Unidos —y en menor grado con Australia—. Aún no había conciencia real de la transnacionalidad de este fenómeno ni, por supuesto, la aceptación de una amenaza en común que permitiera siquiera discutir acciones de cooperación regional contra el terrorismo.

El 5 de noviembre de 2001, los Estados miembros de la ANSEA firmaron la Declaración para la Acción Conjunta en Contra del Terrorismo, un documento que si bien tiene el valor de reconocer que el terrorismo es un problema con muchas aristas y urgente de atender,³ no se posicionó sobre los dos asuntos más controvertidos: la posibilidad de establecer una estrategia multilateral para la seguridad en la región y, por supuesto, la presencia de Estados Unidos en el sudeste asiático y los términos de cooperación entre la ANSEA y la superpotencia. El motivo principal para evadir estos temas era que las élites políticas de los Estados temían que los grupos de oposición reaccionaran con violencia a una política exterior más estrecha con Estados Unidos y con otros Estados de la ANSEA. Esta división era muy notoria entre quienes recién habían ingresado a la Asociación —Myanmar e Indochina— y países como Tailandia y Filipinas, que abiertamente demostraban su apoyo

³ La Declaración hacía un fuerte llamado a todos los Estados miembros para que ratificaran todos los tratados internacionales contra el terrorismo, incluyendo la Convención Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, que fue aprobada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 54/109 del 9 de diciembre de 1999 y entró en vigor el 10 de abril de 2002.

a la invasión de Afganistán. En este punto, los factores internos demostraron ser un obstáculo significativo para la cooperación regional.

En octubre de 2002, dos bombas explotaron en Kuta, un área en la isla de Bali, en Indonesia, cerca de un bar y un club nocturno; mataron a más de doscientas personas, entre ellas 88 australianos, 38 indonesios y 28 ingleses.⁴ El ataque detonó la presión por parte de la opinión pública, que exigía acciones concretas al respecto: “Lo que se necesita es algo más que otra declaración sobre el terrorismo por parte de la ANSEA. Una ya se publicó y pasó inadvertida. En cambio, necesitamos un claro reconocimiento sobre la seriedad del problema y una estrategia concreta, de cooperación, creíble y bien publicitada para contrarrestarlo.”⁵ Sin embargo, la Declaración publicada durante la 8^o Cumbre de la Asociación, en noviembre de 2002, sólo demostró que los líderes no estaban dispuestos a enfrentar el problema. El documento decía: “Hacemos un llamado a la comunidad internacional para que eviten aconsejar a sus ciudadanos que se abstengan de visitar o tratar con nuestros países, en *ausencia de evidencia que sustente los rumores de posibles ataques terroristas*, pues estas medidas ayudarían a lograr los objetivos de los atacantes”.⁶

⁴ “The 12th October 2002 Bali bombing plot”, *BBC*, 11 de octubre de 2012 [En línea] Consultado el 15 de abril de 2017. Disponible en el World Wide Web: <<http://www.bbc.com/news/world-asia-19881138>>.

⁵ “What’s needed is more than just another declaration on terrorism from ASEAN. One has already been issued and has gone largely unnoticed. Instead, we need a clear acknowledgement of the seriousness of the problem and a concrete, cooperative, credible and well-publicized strategy to tackle it” (“Time to Take the Gloves Off”, *Business Times Singapore*, 14 de octubre de 2002, cit. por Chow, Jonathan T., “ASEAN Counterterrorism Cooperation since 9/11”, *Asian Survey*, vol. 45, núm. 2 (2005), p. 314).

⁶ “We call on the international community to avoid indiscriminately advising their citizens to refrain from visiting or otherwise dealing with our countries, in the absence of established evidence to substantiate rumors of possible terrorist attacks, as such measures could help achieve the objectives of terrorists”. El énfasis es propio (Declaration on Terrorism by the 8th ASEAN Summit, 3 de noviembre de 2002).

La Declaración demuestra el dilema de la Asociación: por un lado, la presión internacional de reaccionar ante el terrorismo en la región; por otro, la negación de aceptar siquiera que las redes terroristas fueran una amenaza real a la seguridad regional. “Este dilema se manifestaba en la estrategia antiterrorista de los Estados”. Sin embargo, varios atentados siguieron a las bombas en Bali, como el ataque en el Hotel Marriot, en agosto de 2003, y en la Embajada de Australia, en 2004,⁷ ambos en Jakarta, e incidentes en Filipinas y Tailandia.⁸ Además, se confirmó que el ataque en Bali fue planeado y llevado a cabo por la Jemaah Islamayah (JI),⁹ una organización regional concentrada en cuatro áreas principales: Singapur y Malasia, Indonesia, el Sabah —la parte más occidental de Malasia— y el sur de Filipinas, y Australia. Los ataques y la percepción de que el problema no sólo era contra un régimen o un grupo étnico, sino hacia toda la población, indiscriminadamente, obligó a que los Estados reconsideraran su posición y emprendieran acciones concretas contra el terrorismo. Si el 9/11 logró que el terrorismo influyera todas las decisiones en política exterior, de esta región y del mundo, los atentados en ciudades importantes del sudeste asiático hicieron que el problema se percibiera más local, cercano y real.

⁷ Para tener idea sobre la magnitud del ataque en Bali, sirve comparar las cifras: las bombas en octubre de 2002 causaron 202 muertos, mientras que en los atentados en el Hotel Marriot y en la Embajada australiana se perdieron 12 vidas.

⁸ En junio de 2003, fueron arrestados, en Bangkok, cuatro miembros de la IJ que, al parecer, pretendían bombardear embajadas y sitios turísticos en Tailandia (Seth Mydans, “4 Arrested in Plot to Bomb Embassies and Resorts in Thailand”, 11 de junio de 2003 [En línea] Consultado el 13 de abril de 2017. Disponible en el World Wide Web: <http://www.nytimes.com/2003/06/11/world/4-arrested-in-plot-to-bomb-embassies-and-resorts-in-thailand.html?_r=0>).

⁹ La traducción literal es Al-Jama'ah Al-Islamiyyah.

3.2.1 Respuestas unilaterales: sin amenaza en común y en discordia por la presencia de Estados Unidos

Es un error considerar al terrorismo en Asia como una amenaza única y bien definida, o como una extensión de lo que sucede en Medio Oriente. En el sudeste asiático, los terroristas son grupos fragmentados que difieren mucho en cuanto a sus motivaciones, objetivos y tácticas; la mayoría surgió en un contexto de rivalidad étnica y resentimiento social. Hay tres grandes categorías en las que se pueden dividir. Primero, las organizaciones criminales transnacionales, como la Jemaah Islamiyah, que se mencionó con anterioridad. El 21 de mayo de 1998, mientras Indonesia enfrentaba las graves consecuencias que tuvo la crisis económica de 1997, Suharto —quien fue Presidente durante 31 años— renunció al cargo. Miles de musulmanes radicales que habían sido exiliados por oponerse al régimen de Suharto regresaron a Indonesia con la exigencia de participar activamente en la política interna del país. En este grupo estaban Abdullah Sungkar y Abu Bakar Ba'asyir, los fundadores de la JI, una organización militar cuyo propósito era la yihad y la creación de un Estado Islámico¹⁰ —está documentado que su formación se debe a operativos realizados por Al Qaeda en el sudeste asiático—. Otros líderes importantes de la JI son Nurjaman Riduan Isamuddin, conocido como Hambali, supuesto responsable del ataque en Bali en 2002; Mohammad Iqbal

¹⁰ Esta organización se desarrolló rápidamente gracias a que sus miembros no tardaron en establecer redes de comunicación con grupos como el Frente Moro de Liberación Islámica en Filipinas, Kumpulan Militar en Malasia y Majelis Mijahidin en Indonesia; todos extremistas. El trabajo de la JI fue convertirse en el espacio principal para la comunicación e intercambio de ideas, armas, dinero, entre los grupos radicales y las organizaciones terroristas locales. Al Qaeda también participó: integrantes de las pequeñas agrupaciones locales iban a Afganistán a recibir entrenamiento militar y, de paso, recibían toda la influencia ideológica de la yihad y el Estado islámico. Con el paso de los años, los grupos locales se descentralizaron de la JI, en parte por la proliferación del uso de las redes sociales y los mecanismos de encriptación de información. Para 2007, el JI estaba fragmentado, sin estructura definida y con un liderazgo débil; no por eso puede darse por destruido, pues ha demostrado tener flexibilidad para transitar a nuevos modus operandi (Amitav Acharya y Arabinda Acharya, “The Myth of the Second Front: Localizing the ‘War on Terror’ in Southeast Asia”, *The Washington Quarterly*, vol. 30, núm. 4 (2007), pp. 77-78). En adelante, “The Myth of the Second Front”.

Rahman, detenido en 2001; y Fathur Rahman al Ghazi, responsable de un ataque en Filipinas en 2000 y condenado a 12 años de prisión. Aunque no se tiene fecha precisa de su antigüedad, se considera que su establecimiento está relacionado con operativos militares llevados a cabo por Al Qaeda.¹¹ Es la organización terrorista con mayor influencia del sudeste asiático y la responsable de los ataques más grandes en la región (Bali en 2002 y 2005, la embajada de Australia en Jakarta en 2004, los hoteles Marriot y Ritz en Jakarta en 2009).

Otra organización de este tipo es la Kumpulan Mujahideenn Malaysia (KMM), un grupo radical que quiere derrocar al gobierno de Malasia e imponer un Estado islámico que reúna los territorios de Malasia, Indonesia y el sur de Filipinas. Sus líderes son cercanos a la JI y muchos de sus seguidores han tenido entrenamiento militar en Afganistán, e incluso pelearon con los muyahidines afganos en contra del ejército soviético durante la ocupación en la década de los ochenta. Ambas agrupaciones utilizan la violencia con base en “fuertes reivindicaciones de justificación moral y absolutismo, caracterizadas por la intensidad del compromiso de los activistas religiosos y el alcance transhistórico de sus objetivos”. (Juergensmeyer, 2000, p. 215).¹² Además, culpan a Occidente de las carencias y el subdesarrollo de las poblaciones musulmanas. Un rasgo particular es que en ambas organizaciones, los líderes son hombres musulmanes educados, que asistieron a la universidad y que no enfrentaron condiciones de pobreza extrema. La diferencia principal es

¹¹ La versión predominante es que los fundadores de la JI se separaron del Darul Islam, que significa “Casa del Islam”, una organización que promovía la creación de un Estado islámico en Indonesia, cuyos líderes huyeron de Suharto y consiguieron asilo en Malasia, donde fundaron una escuela que por muchos años les permitió difundir su ideología entre las mentes más jóvenes (Kamarulnizam Abdullah, “Kumpulan Mujahidin Malaysia (KMM) and Jemaah Islamiyah (JI): The links”, *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, vol. 4, núm. 1 (2009), pp. 30-35.

¹² “[...] strong claims of moral justification and an enduring absolutism, characterized by the intensity of the religious activists’ commitment and the transhistorical scope of their goals” (M. Juergensmeyer, *Terror in the mind of God: The global rise of religious violence*, Berkeley, University Press, 2000, cit. por *ibid.*, p. 40).

que la KMM se creó, en parte, como oposición al régimen de Malasia y en apoyo al Parti Islam SeMalaysia (PAS), un partido político que defiende la necesidad de imponer la sharia como obligatoria en todo el Estado. Aunque su propósito y sus operaciones son transnacionales, la mayoría de los miembros de la KMM eran miembros activos del PAS. “El KKM creía que el PAS podía lograr sus objetivos respecto al Islam mediante el proceso político normal y el movimiento sólo proporcionaría apoyo indirecto al partido”.¹³

El segundo tipo de terroristas en el sudeste asiático son los movimientos separatistas, que tienen al Islam como parte de su identidad pero su propósito final es la autodeterminación de un pueblo o etnia vulnerable, no la religión. En el sur de Filipinas, están el Frente Moro de Liberación Nacional y el Frente Moro de Liberación Islámica, en Indonesia está el Movimiento para la Liberación de Aceh y al sur de Tailandia la Organización Unida para la Liberación Pattani. En estas organizaciones, los líderes son cercanos a las comunidades pues lo que quieren es atraer a las masas, su agenda es completamente política y sus agresiones tienden a circunscribirse contra el régimen, sin atacar a la población civil. Finalmente, el tercer tipo involucra a los grupos radicales paramilitares, como Abu Sayyaf en Filipinas y Laskar Yihad en Indonesia, que son una mezcla entre partidos políticos informales y organizaciones criminales (secuestros, extorsiones); no tienen objetivos concretos y han hecho alianzas con los gobiernos y las élites militares para combatir a opositores, especialmente comunistas en los años setenta. No hay evidencia de que estos grupos estén relacionados con organizaciones como la JI, KMM o Al Qaeda; son locales.

El establecimiento de organizaciones terroristas, paramilitares y radicales en la región tiene que ver con la debilidad de los Estados, pues los líderes aprovechan el desempleo, la

¹³ “KMM believed that PAS could achieve its Islamic agenda through normal political process and the movement would provide indirect support to the party” (*loc. cit.*).

carencia de servicios básicos y la marginación de las minorías para reclutar a los inconformes —los llamados “no hoppers”: pobres, jóvenes e ignorantes—. Todos los países de la región, con excepción de Tailandia, tuvieron pasados coloniales que fragmentaron sus estructuras sociales y económicas, y aunque algunos se han fortalecido más que otros, el desarrollo no ha sido equitativo y las brechas sociales se han profundizado. Sin embargo, hay controversia en la academia sobre si la pobreza es una explicación suficiente que justifica la formación de grupos paramilitares radicales, pues los líderes tienden a ser hombres educados, de negocios, que han viajado y conocen la cultura occidental.¹⁴ Lo que no se reconoce en estos estudios es que

aunque algunos líderes son [...] educados y de clase media, los reclutas son en su mayoría iletrados, desempleados y atraídos por la violencia en un intento desesperado de aliviar su pobreza [...] muy pocos son adoctrinados con una ideología y es raro que sepan algo, cualquier cosa, sobre el Islam.¹⁵

Ahora bien, debido precisamente a los diferentes grupos de terroristas que hay en la región, los países de la ANSEA no tuvieron, en un principio, una respuesta unificada, sino que recurrieron a las acciones unilaterales y en favor de sus propios intereses. Hay tres razones principales que impidieron la discusión de una estrategia integral para enfrentar el terrorismo en el ámbito regional. En primera, porque no había una percepción común sobre las implicaciones del terrorismo ni el grado de peligro que significaba: cada país tenía vivencias distintas y era difícil generar la empatía suficiente para definir estrategias en común. Aquí viene a mano lo que Alexander Wendt argumenta sobre la formación de la

¹⁴ Christopher S. Bond y Lewis M. Simons, “The Forgotten Front. Winning Hearts and Minds in Southeast Asia”, *Foreign Affairs*, vol. 88, núm. 6 (2009), p. 57.

¹⁵ “Although a few leaders [...] are educated and middle class, their foot soldiers are for the most part illiterate, jobless, and drawn to violence by a desperate attempt to ease their wrenching poverty [...] very few are indoctrinated with an ideology and it’s rare that they know anything about Islam” (*loc. cit.*).

identidad colectiva, pues dice que es necesario lograr un consenso sobre qué es, o quién es, el Otro —que puede ser una entidad específica, una circunstancia abstracta o, en este caso, una amenaza—. Así, “los Estados generan procesos de interdependencia basados en intereses y amenazas en común creadas por la presencia del otro”. Entonces, si tener una amenaza en común fortalece el sentido de identidad, es probable que la cooperación entre los Estados disminuya si cada uno tiene percepciones muy distintas en cuanto a lo graves que pueden ser sus consecuencias. Singapur coincidía con la acusación occidental que considera al terrorismo islámico una grave amenaza a la seguridad interna y externa. Malasia e Indonesia, por su parte, no tenían esta visión extremista; para Indonesia era, ante todo, un problema relacionado con factores internos, como la inestabilidad económica. Filipinas compartía esta posición respecto a las causas internas: para el gobierno, todos los actos terroristas en el Estado eran atribuibles al Frente Moro de Liberación Islámica, un grupo musulmán separatista que actuaba en la región sur.

La segunda razón, que se relaciona con un tema discutido en el capítulo anterior, es que la ANSEA, desde el ingreso de Laos, Vietnam, Camboya y Myanmar, desarrolló —en cierto grado— “dos niveles”; es decir, por un lado, están los países fundadores y Brunéi, y por otro el resto, pues la diferencia entre sus capacidades militares, económicas e institucionales es sustantiva. Incluso, hay muy poca investigación sobre el contraterrorismo en el sudeste asiático que involucre a Camboya, Laos, Vietnam y Myanmar; de entrada, porque nunca fue un asunto prioritario para ellos pues estaban ocupados con fortalecer sus gobiernos tras los episodios de guerras internas. El terrorismo no era una amenaza urgente como la pobreza, mortalidad o la desnutrición y carecían de los mecanismos institucionales —policía y ejército moderno; sistema legal, sistema penal sólidos— para definir una estrategia. Además, su inestabilidad interna los hacía poco convenientes para recibir turistas,

por lo que no eran un blanco atractivo para los grupos terroristas. Lo anterior no significa que estos países no hayan participado en las discusiones de la ANSEA, sólo que el terrorismo no era un tema relevante en su agenda nacional.

En tercera, el foco rojo que impidió lograr consensos sustantivos en la Asociación fue el papel que tenía, o “debía” tener, Estados Unidos en la región en el marco de la guerra contra el terrorismo. Si bien había Estados, como Filipinas, que eran aliados históricos de la superpotencia y no dudaban en permitir que EUA realizara operaciones militares en su territorio, los países de Indochina estaban más que renuentes a dejar que tropas estadounidenses se posicionaran cerca de sus fronteras. Había posturas intermedias, como Indonesia y Malasia, que no rechazaban la cooperación, pero la centraban en el ámbito económico, no militar. Ahora bien, los gobiernos que tenían población con mayoría musulmana temían que un acercamiento muy notorio con Estados Unidos provocara descontento, pues la invasión en Afganistán era vista como un ataque militar desproporcionado, impuesto, antimusulmán y que equiparaba el terrorismo al Islam, con base en una lectura determinista y parcial de la situación. Ante la falta de acuerdo sobre cuál debía ser la relación de la ANSEA con la potencia, Wendt afirma que si las capacidades nacionales son pocas y la estrategia regional es débil, lo más probable es que un poder externo deba intervenir en los esfuerzos contra el terrorismo; en este caso Estados Unidos —y Australia, en menor medida—. ¹⁶

Así pues, Singapur, Filipinas, Malasia, Indonesia y Tailandia fueron los primeros Estados en hacer cambios internos para fortalecer sus mecanismos contra ataques terroristas, y en todos los casos recurrieron a sus relaciones bilaterales con potencias extranjeras para

¹⁶Amitav Acharya, “The Myth of the Second Front”, *op. cit.*, p. 75.

asesorarse y financiar la modernización de sus fuerzas militares y policiales. Varios gobiernos, especialmente en Indonesia y Singapur, debían ser cuidadosos porque la población desconfiaba de EUA, pese a que la potencia moderó en gran medida su crítica a las violaciones de los derechos humanos en el sudeste asiático. Asimismo, hubo líderes que aprovecharon el discurso internacional de la guerra contra el terrorismo para promover sus intereses políticos en el régimen y contener a los opositores.

En Indonesia, la Presidenta Megawati Sukarnoputri expresó de inmediato su solidaridad con Estados Unidos tras el ataque del 11 de septiembre de 2001. Su gobierno recibió apoyo por 130 millones de dólares y asesoría financiera para pagar la reconstrucción de las zonas del país que habían sido devastadas por los enfrentamientos entre militares y civiles. De 2001 a 2004, Megawati tuvo que moderar su apoyo a Estados Unidos —solicitó, por ejemplo, que se suspendieran los ataques en Afganistán durante los días del Ramadán— porque la población, con mayoría musulmana, empezó a mostrar descontento. Además, el partido político al que pertenecía no era mayoría, sino que tenía un gobierno de coalición: debía mantener una postura intermedia entre la exigencia internacional contra el terrorismo y el sentimiento al interior, que percibía la guerra como una cruzada contra el Islam. El gobierno de Indonesia enfrentaba un escenario complicado: por una parte, la cooperación regional le permitiría, tal vez, mantener a raya a la JI, que se fortalecía aceleradamente gracias a la pobreza (consecuencia de la crisis económica de 1997) y el enojo de la población; por otra, temía que el acercamiento con los Estados vecinos se percibiera como aprobación a la presencia de Estados Unidos en la región y causara más inestabilidad interna.¹⁷

¹⁷ Las contradicciones de este panorama político se relacionan directamente con los debates sobre la democratización del Estado. La élite autoritaria de Indonesia culpaba al proceso de democratización, que comenzó tras la renuncia de Suharto, de la actividad terrorista en el país. De hecho, algunos autores sugieren que la guerra contra el terrorismo afectó el discurso de la democracia en la región. Previo a que

Tras los atentados en Bali, en 2002, el gobierno de Indonesia tuvo que reconocer que en su territorio operaban redes terroristas. Con el apoyo de la Policía Federal de Australia, fue posible arrestar a los operadores del ataque: Amrozi e Imam Samudra, mano derecha de Hambali, en noviembre de 2002, y los dos hermanos de Amrozi, a principios de 2003. En marzo de 2005, Abu Bakar Bashir, fundador de la JI, fue condenado a dos años y medio de cárcel, pese a la crítica nacional e internacional que exigía más tiempo de prisión para quien, estaba comprobado, había participado en los principales ataques terroristas de la región.

En 2004, el General Susilo Bambang Yudhoyono ganó las elecciones democráticas en Indonesia y tomó varias medidas para contrarrestar a los grupos terroristas del país. Primero, ordenó la revisión de la Ley Antiterrorismo. En agosto de 2005, en Helsinki, firmó un Memorándum de Entendimiento entre el gobierno indonesio y el Movimiento para la Liberación de Aceh, que puso fin a casi treinta años de conflicto armado. Las condiciones fueron que los rebeldes debían renunciar a su demanda de independencia, entregar sus armas y formar un partido político para defender sus intereses en el ámbito legal y democrático, mientras que Jakarta debía conceder amplia autonomía a la región (especialmente en el ámbito económico y para imponer ciertas leyes religiosas), ordenar el repliegue militar y declarar amnistía absoluta.¹⁸

este fenómeno se convirtiera en el centro de la política exterior, los debates trataban sobre la relación entre democracia y desarrollo, o las consecuencias sociales de las transiciones de regímenes. Después, por el contrario, las élites comenzaron a preguntarse si la falta de democracia era la causante de la actividad terrorista o si era un límite para que el Estado actuara con eficiencia ante la amenaza.

¹⁸ “Indonesia y dirigentes del Movimiento para la Liberación de Aceh firman la paz en Helsinki”, *Libertad Digital*, 15 de agosto de 2008 [En línea] Consultado el 15 de abril de 2017. Disponible en el World Wide Web: <<http://www.libertaddigital.com/mundo/indonesia-y-dirigentes-del-movimiento-para-la-liberacion-de-aceh-firman-la-paz-en-helsinki-1276258511/>>.

En octubre de 2005, hubo tres explosiones en Bali, de nuevo, en una zona comercial llamada Kuta, que hirieron a más de 100 personas y mataron a 25.¹⁹ Las autoridades llevaron a cabo redadas antiterroristas, confiscaron armas y material para hacer bombas. En junio de 2007, un grupo de policías élite, entrenado por ex agentes del FBI, la CIA y el Servicio Secreto de Estados Unidos, arrestaron a Abu Dujana, otro importante líder la JI. Estos ex agentes también apoyaron a la identificación de víctimas y rastreo de llamadas telefónicas. Con su apoyo, se lograron más de 400 arrestos y 200 juicios desde el ataque de 2005. También en el ámbito bilateral, Indonesia y Australia fundaron el Centro de Cooperación para el Cumplimiento de la Ley de Jakarta, en julio de 2004, que ofrecía entrenamiento contraterrorista a policías. En 2006, ambos países firmaron un tratado de seguridad que autorizó realizar ejercicios militares en conjunto. Australia y Estados Unidos ofrecieron apoyo para financiar nuevas áreas en el gobierno dedicadas a crear mecanismos contra el terrorismo, así como para organizar pláticas y talleres con el ejército del país sobre la relación entre civiles y militares, los derechos humanos y la importancia de las instituciones democráticas.

Hay dos medidas muy particulares que implementó Indonesia para aminorar el reclutamiento de terroristas jóvenes. Para el ámbito educativo e ideológico, el gobierno implementó un programa de “des-radicalización” que consistió en dos ejes: el acercamiento con los prisioneros yihadistas para subsanar sus “limitaciones ideológicas” –desde 2003- y el despliegue de maestros y académicos del Islam (moderados) en zonas de conflicto, para

¹⁹ José Reinoso, “Tres bombas causan 25 muertos en Bali. El Presidente de Indonesia alerta sobre el peligro de nuevos atentados terroristas”, *El País*, 2 de octubre de 2005 [En Línea] Consultados el 15 de abril de 2017. Disponible en el World Wide Web: <https://elpais.com/diario/2005/10/02/internacional/1128204002_850215.html>.

que apoyaran a contrarrestar las ideas extremas y radicales de los habitantes –desde 2007.²⁰ El objetivo era complementar la presencia de los educadores con apoyo económico y desarrollo social. En segunda, las fuerzas policiales y militares aprovecharon los arrestos de ex terroristas para obligarlos a participar en la des-radicalización de los jóvenes.²¹

Todas estas medidas han logrado fragmentar a la JI, pero la organización también ha demostrado tener una gran capacidad para mutar y adaptarse a nuevas condiciones. Los retos más urgentes de Indonesia ante el terrorismo es mejorar la falta de coordinación entre las instituciones de seguridad del Estado: no hay mecanismos de comunicación entre los centros de inteligencia militares y la policía, pues ambas instituciones han tenido enfrentamientos desde que se separaron, en 1999. Este tipo de vacíos son los que vuelven indispensable el apoyo de una potencia extranjera.

Filipinas es aliado histórico de Estados Unidos. La Presidenta Gloria Macapagal-Arroyo fue la primera en respaldar la invasión estadounidense en Afganistán y su gobierno fue el principal aliado de la guerra contra el terrorismo en el sudeste asiático. Este apoyo tan abierto generó descontento entre los partidos políticos nacionalistas, que temían que Estados Unidos tuviera intenciones neocolonialistas en su territorio. Sin embargo, la Presidenta tenía motivaciones de política interna para mantener su discurso: retomar las relaciones bilaterales

²⁰ El trabajo con prisioneros tenía como objetivo neutralizar los fundamentos ideológicos de los militantes terroristas con base en 2 supuestos: 1) los radicales sólo escuchan a los radicales, y 2) mediante la generosidad, la policía puede cambiar la idea yihadista de que el gobierno es, por definición, anti-islámico. Este programa, pese a sus debilidades –entre ellas, por ejemplo, que no hay un programa del gobierno o acciones para reintegrar a la sociedad a los ex yihadistas una vez que son puestos en libertad- ha creado un vínculo importante entre la policía y los prisioneros y ex prisioneros, mediante el cual las autoridades pueden estar informadas sobre “qué hace cada quién” (Schulze, Kirsten E., “Indonesia’s Approach to Yihadist Deradicalization”, *CTC Sentinel*, vol. 1, núm. 9 (2008), pp. 30-31).

²¹ “The policy of bringing over senior JI members, in addition to moderate Muslim clerics, to assist in counter-ideological efforts has been successful and rather unique to Indonesia” (Ralf Emmers, “Comprehensive security and resilience in Southeast Asia: ASEAN’s approach to terrorism”, *The Pacific Review*, vol. 22, núm. 2 (2009), pp. 165).

con EUA, que se distanciaron desde 1991, con el retiro de las tropas estadounidenses de las bases navales y aéreas de Filipinas, y fortalecer el vínculo entre su gobierno y el ejército filipino, pues el país tiene antecedentes importantes de golpes de Estado.²² En respuesta a su apoyo, el gobierno del expresidente George Bush dio a Filipinas apoyo militar por 100 mil millones de dólares, además de beneficios comerciales.

En cuanto a la cooperación antiterrorista bilateral, entre enero y julio de 2002, Estados Unidos desplegó 1 200 tropas en Filipinas para entrenar al ejército filipino que enfrentaba a Abu Sayyaf. Como se mencionó, Abu Sayyaf es un grupo muy pequeño (400 personas, aproximadamente), paramilitar, que promueve la yihad y está ubicado al sur de Filipinas. Abu Sayyaf se separó del Frente Moro de Liberación Nacional y de Liberación Islámica porque no sólo quieren autonomía en su territorio, sino que su propósito es imponer un Estado islámico. Al Qaeda financió y entrenó a los militantes de la organización cuando recién se creó. Desde 2014, el grupo ha manifestado apoyo hacia el grupo terrorista Estado Islámico (ISIS). Los militantes se han dedicado a secuestrar a civiles, exigir recompensas y matar si sus demandas no son cumplidas; atacar a embarcaciones indonesias o malasias que navegan por las aguas filipinas; y fortalecer sus vínculos con grandes organizaciones, como la JI. Ante la violencia de Abu Sayyaf y con la voluntad de acercarse a EUA, Filipinas fue el único Estado del sudeste asiático en permitir el despliegue de tropas estadounidenses en su territorio—incluso se llevó a cabo la Operación Ultimátum, en conjunto, para aplacar a los terroristas locales— pese a las críticas de otros miembros de la ANSEA, como Indonesia y Malasia.²³

²² Noel M. Morada, “Philippine –American Security Relations after 11 September: Exploring the Mutuality of Interests in the Fight against International Terrorism”, *Southeast Asian Affairs* (2003), pp. 232-233.

²³ Ralf Emmers, *op. cit.*, p. 165.

Como en otros estados de la región, los grupos locales radicales de Filipinas surgieron a partir de condiciones de pobreza y subdesarrollo entre la población musulmana, que se concentra en Mindanao, la isla más meridional —en el resto del territorio, la mayoría es católica—. En 1996, el gobierno firmó un acuerdo de paz con el Frente Moro de Liberación Nacional —que, bajo el liderazgo de Nur Misuari, exigía autonomía para la región desde 1969— y se creó la Región Musulmana Autónoma de Mindanao y la Zona Especial de Paz y Desarrollo, con la población moro musulmana. En el marco de la guerra contra el terrorismo, se otorgaron 16 mil millones de dólares a proyectos de educación y salud en la región, y 100 mil millones de dólares para promover el desarrollo económico. La Organización de las Naciones Unidas y el Banco Mundial dieron 500 mil millones de dólares adicionales. Sin embargo, pese a la fuerte inversión, los apoyos no han evitado el reclutamiento de terroristas en la región. Desde su separación del FMLN, Abu Sayyaf rechazó el acuerdo de paz. Por todos los antecedentes de pobreza en Mindanao, el gobierno de Filipinas mantiene su doctrina de relacionar la formación de grupos radicales con la carencia de servicios básicos en las comunidades, por lo que su compromiso ha sido “la lucha contra el terrorismo junto a la lucha contra la pobreza”.²⁴ Pese a los esfuerzos, la mayor debilidad de Filipinas en su estrategia contra el terrorismo ha sido el retraso en la aprobación de las leyes para condenar a los culpables, así como para castigar delitos relacionados como el lavado de dinero y la piratería.

El ministro Lee Kwan Yew, en su posicionamiento ante el ataque del 11 de septiembre de 2001, “afirmó reiteradamente la importancia estratégica del sudeste asiático en la guerra contra el terrorismo internacional, solicitando a los estados de la región negar refugio a los

²⁴ “[...] wage the fight against terror long the fight against poverty” (*idem.*, p. 166).

miembros de la red de Al Qaeda de Osama bin Laden que huían de Afganistán”.²⁵ El líder habló de la experiencia, pues poco después localizaron a más de 16 terroristas, ocho de Al Qaeda, y les confiscaron material utilizado para elaborar bombas. En 2004, Singapur impuso la Doctrina de Seguridad Nacional, que consistió en establecer un Secretariado de Coordinación de Seguridad Nacional para promover el intercambio de información entre las agencias del gobierno y fortalecer las medidas contra el lavado de dinero, para prevenir el financiamiento de los terroristas. Una de las preocupaciones del gobierno era mantener la confianza de los inversionistas pues la inversión extranjera directa es un ingreso muy importante para Singapur. La seguridad del sector financiero era vital, pues era lo que promovía que las matrices de varias empresas transnacionales se ubicaran en el país.²⁶

En el ámbito bilateral, Singapur fue el primer país del sudeste asiático en firmar la Iniciativa de Seguridad en Contenedores, impuesta por el Servicio de Aduanas de EUA en 2002, que consiste en permitir que personal estadounidense se ubique en los puertos marítimos de los Estados para inspeccionar el contenido de todos los barcos que se dirigen a Estados Unidos. Aunque el fin era evitar el ingreso de material peligroso —para la elaboración de bombas, por ejemplo— esta medida también disminuía el tráfico de armas y de personas. Singapur y EUA también establecieron un Centro Conjunto Contra el Terrorismo.

Al igual que Indonesia, Singapur movilizó a la comunidad musulmana en su territorio para que apoyaran a des-radicalizar a los extremistas religiosos. En abril de 2003, se

²⁵ “[...] reiterated Southeast Asia strategic importance in the fight against international terrorism, urging regional states to deny Osama bin Laden’s Al Qaeda network a safe haven as its members fled Afghanistan” (Andrew Chau, “Security Community and Southeast Asia. Australia, the U.S. and ASEAN’s Counter-Terror Strategy”, *Asian Survey*, vol. 48, núm. 4 (2008), p. 645).

²⁶ *Loc. cit.*

estableció el Grupo de Rehabilitación Religiosa, que se dedicaba a explicar la ideología de la JI, educar a las personas sobre los peligros del radicalismo y hablar sobre otras religiones y la importancia de la tolerancia.²⁷ El gobierno promovió que organizaciones musulmanas moderadas civiles y académicas organizaran conferencias y publicaran sobre el Islam. También, en 2006, se creó el Programa de Compromiso con la Comunidad, que fomentaba el diálogo entre creyentes de distintas religiones. El gobierno se comprometió a otorgar apoyo psicológico a las familias de los detenidos por sospecha de terrorismo para aminorar el resentimiento social de los hijos y evitar el reclutamiento de más militantes en grupos terroristas.

Tailandia no fue tan entusiasta como Singapur y Filipinas en su discurso de apoyo a Estados Unidos, pero permitió que las tropas estadounidenses utilizaran su base aérea U-Tapao para realizar operaciones de combate y envió a un grupo de ingenieros para integrarse a la Operación Libertad Duradera (Enduring Freedom) — Afganistán²⁸. Ahora bien, incluso después de los ataques en Bali, en 2002, el terrorismo no era un tema prioritario en la agenda nacional de Tailandia, hasta que en 2003 sucedió el arresto del terrorista más buscado de toda la región en su territorio: Nurjaman Riduan Isamuddin, llamado Hambali, el operador financiero de la JI. Con el arresto, el Primer Ministro Thaksin Shinawatra declaró apoyo absoluto a la guerra contra el terrorismo; en el discurso formal, admitió que un porcentaje

²⁷ M. Hassan, “Counter-ideological work: Singapore experience”, en Aldis, A. y G. P. Herd, *The Ideological War on Terror: Worldwide Strategies for Counterterrorism*, Londres, Routledge, 2006, cit. por Ralf Emmers, *op. cit.*, p. 167).

²⁸ Nombre que dieron Estados Unidos y sus aliados a la invasión de Afganistán, en octubre de 2001, que tenía tres objetivos principales: encontrar a Osama Bin Laden y a los terroristas que habían apoyado en la planeación y operación de los ataques del 9/11, quitar a los talibanes el control del régimen afgano y prevenir que Afganistán continuara como un territorio para el reclutamiento y entrenamiento de terroristas de Al Qaeda y otros grupos (“The War in Afghanistan”, *BBC* [En línea] Consultado el 20 de abril de 2017. Disponible en el World Wide Web: <http://www.bbc.co.uk/history/the_war_in_afghanistan>).

importante del PIB de Tailandia recaía en el turismo, por lo que un ataque como el de Bali colapsaría la economía (que continuaba en vías de recuperación tras la crisis), pero los críticos afirmaban que las intenciones de Thaksin eran mejorar las condiciones de comercio bilateral con EUA y la firma de un Tratado de Libre Comercio, que sucedió en octubre de 2003.²⁹ Tailandia y Estados Unidos, también, fundaron un Centro Conjunto de Inteligencia contra el Terrorismo, en 2001, para realizar ejercicios militares y asesorar a las dependencias de seguridad tailandesas.

Tailandia tiene una historia de conflicto con grupos separatistas similar a la de Filipinas. La mayoría de la población musulmana está ubicada al sur del país, en tres regiones llamadas Narathiwat, Pattani y Yala, que se incorporaron a Tailandia en 1909. Los tailandeses musulmanes han enfrentado condiciones adversas de pobreza y falta de servicios básicos durante décadas, y el contraste es especialmente perturbador porque esta región se encuentra muy cerca de Malasia, donde la mayoría es musulmana y tiene una calidad de vida muy superior. En 2001, poco después de la llegada de Thaksin al poder, estallaron tres bombas en la región sur de Tailandia. El Primer Ministro, ajeno a la dinámica social en este territorio, ordenó una respuesta de violencia desmedida hacia la población, que desencadenó dinámicas extremas como, por ejemplo, en octubre de 2004, policías torturaron a cerca de 1 300 musulmanes que se estaban manifestando, matando a 78. A este violento episodio se le conoce como Masacre de Tak Bai. El Primer Ministro fue duramente criticado por el pésimo manejo de la situación y la completa falta de sensibilidad, pues comentó que la muerte de los musulmanes se debía a su ayuno con motivo del Ramadán y ordenó el despliegue de tropas militares contra civiles. La violencia entre budistas y musulmanes escaló debido, también, a

²⁹ Andrew Chau, *op. cit.*, p. 642.

la intensificación de la Organización Unida para la Liberación Pattani, un grupo separatista creado en 1968, que recluta a musulmanes malasios y tailandeses que no reconocen al gobierno de Tailandia y están en contra de todo lo que promueva “la dominación del régimen”, como los maestros, la policía, los militares y los burócratas.³⁰ No hay un consenso en el gobierno sobre cómo se debe manejar la situación en el sur, lo cierto es que en 2006, se llevó a cabo un golpe de Estado en contra de Thaksin, en parte por la cadena de violencia que su gobierno representó. El nuevo gobierno electo democráticamente se estableció en 2008, con el primer ministro Samak Sundarajev.

Tras los ataques a las Torres Gemelas y al Capitolio, el primer ministro Mahatir Mohamed declaró el apoyo de Malasia hacia EUA y permitió al ejército estadounidense sobrevolar el espacio aéreo malasio durante la Operación Libertad Duradera – Afganistán. En este caso, lo más relevante del discurso malasio contra el terrorismo es la utilidad que el régimen le dio al interior. En primer lugar, lo usó para desacreditar a la oposición, es decir al Partido Islámico de Malasia (PAS), al afirmar que los militantes apoyaban el extremismo religioso de los terroristas.³¹ Gracias al Acta de Seguridad Interna, el gobierno detuvo a más de diez líderes que criticaban abiertamente al Primer Ministro, y los acusaron de tener nexos con grupos terroristas. En segunda, para deportar del país a filipinos asentados ilegalmente, según el gobierno, en la zona noreste de la isla de Borneo, llamada Sabah —que es disputada por Malasia, Filipinas e Indonesia porque los dos últimos consideran que debería ser una

³⁰ “Pattani United Liberation Organization (PULO)”, *Terrorism Research & Analysis Consortium* [En línea] Consultado el 20 de abril de 2017. Disponible en el World Wide Web: <<https://www.trackingterrorism.org/group/pattani-united-liberation-organization-pulo>>.

³¹ Ralf Emmers, *op. cit.*, p. 168.

región soberana—. El argumento del régimen es que la presencia de esta población favorecía la filtración de grupos armados.³²

Sin embargo, Malasia también llevó a cabo acciones para fortalecer sus mecanismos contra posibles ataques terroristas. Entre diciembre de 2001 y abril de 2002, se llevaron a cabo importantes arrestos de supuestos miembros de la KMM, la organización terrorista transnacional —parecida a la JI— que se concentra en Malasia. La policía y el ejército han realizado más de 90 arrestos a sospechosos, incluidos a posibles miembros de la JI. En 2003, se aprobaron leyes para tipificar y condenar el terrorismo, y actualizó la normatividad de otros delitos relacionados, como el tráfico de drogas, armas y personas. En el ámbito bilateral, el Primer Ministro fue invitado a Washington en mayo de 2002 para firmar el Memorándum de Entendimiento sobre Contraterrorismo, que brindaba asesoría para fortalecer el cumplimiento de la ley en el Estado y compartir información estratégica sobre el KMM. Asimismo, Estados Unidos y Malasia fueron los anfitriones del Foro Regional de la ANSEA sobre el Terrorismo y la Delincuencia Transnacional, en 2005. Al igual que Indonesia, Malasia ha tenido que alinear su discurso de apoyo a Estados Unidos y la campaña global antiterrorista con la opinión pública de una población que es en su mayoría musulmana.

Indonesia, Singapur, Tailandia, Filipinas y Malasia concebían la amenaza del terrorismo con distintas connotaciones y grados de riesgo. En algunos países había grupos bien identificados, con conflictos históricos y varios intentos de paz, mientras que en otros no se percibió el peligro transnacional hasta dos o tres años después. Los gobiernos, a partir de sus distintas capacidades, tomaron decisiones para fortalecerse, pero la debilidad

³² “Malasia evacuará a la población de la zona ocupada por los rebeldes filipinos en el Sabah”, *El Diario España*, 25 de marzo de 2013 [En línea] Consultado el 20 de abril de 2017. Disponible en el World Wide Web: <http://www.eldiario.es/politica/Malasia-poblacion-rebeldes-filipinos-Sabah_0_114788637.html>.

institucional y los vacíos de poder —por parte de las fuerzas armadas o el marco legal— los empujaron a buscar el apoyo de potencias extrarregionales, generalmente EUA. Pese a que todos recibieron apoyo estadounidense, no hubo similitud entre el grado ni tipo de cooperación que se demandó de la relación bilateral. Sin embargo, las decisiones de los Estados no deben entenderse como aisladas completamente. Todos los Estados miembros de la ANSEA establecieron su estrategia contra el terrorismo fundamentada en la idea de seguridad integral, un concepto que la Asociación forjó desde su creación y que le permitió dar una respuesta regional a la exigencia internacional de atacar a los grupos terroristas, con pleno respeto a sus normas de no intervención, consultación y consenso.

3.2.2 Acción regional con base en la seguridad integral

La seguridad integral es un concepto que utilizó la Asociación para “despolitizar” la presencia del terrorismo en el sudeste asiático y lograr que se llevaran a cabo acciones regionales para contrarrestarlo sin violar las normas de no intervención, consenso y consultación.³³ La “despolitización” de la amenaza le da objetividad, “en el sentido de que deja de ser un discurso político y se presenta como una cuestión que se puede resolver por expertos mediante una orden ejecutiva, con base en mecanismos que se perciben como puramente técnicos”.³⁴ Al atraer la discusión sobre las causas y consecuencias del terrorismo fuera del ámbito político y centrarla en el desarrollo socioeconómico y cultural, los temas que son considerados sensibles por parte de los gobiernos se apartan del debate público, por

³³ Ralf Emmers, *op. cit.*, p 161.

³⁴ “[...] in the sense that it ceases to be a subject of political discourse and is portrayed instead as a matter for expert resolution by executive order, often through means that are perceived as purely technical in nature” (Alfred Gerstl, “The Depoliticisation and ‘ASEANisation’ of Counter-Terrorism Policies in South-East Asia: A Weak Trigger for a Fragmented Version of Human Security”, *Austrian Journal of South-East Asian Studies*, vol. 3, núm. 1 (2010), p. 51).

ejemplo, el respeto a los derechos humanos y civiles, y la transición y el fortalecimiento de las democracias. Si estos asuntos prioritarios —y complicados— no se reconocen como parte del problema, entonces los gobiernos no tienen por qué considerarlos en la estrategia contra el terrorismo ni arriesgarse a que la opinión pública se movilice.

La seguridad integral se sustenta en “la afirmación de que la seguridad nacional no sólo reside en la ausencia de hostilidad militar externo, sino también en el desarrollo económico dentro de las fronteras nacionales”;³⁵ inició en Japón en la década de los setenta, frente a la noción tradicional de seguridad a partir del poder militar y las alianzas entre Estados. De acuerdo a este concepto, la estabilidad nacional depende en gran medida del desarrollo económico y social de la población, que cuando se logra permite que el Estado responda de manera efectiva y eficiente ante situaciones adversas o perturbadoras, es decir que sea resiliente. Si todos los miembros de la región logran estabilidad interna y resiliencia nacional *de facto* habrá una región estable y capaz de sobrellevar las amenazas externas, incluyendo el terrorismo. El *ASEAN Concord*, de 1976, lo afirma:

La estabilidad de cada Estado miembro y de la región de la ANSEA es una contribución esencial para la paz y la seguridad internacionales. Cada Estado miembro se compromete a eliminar las amenazas presentadas por la subversión a su estabilidad, fortaleciendo así la resiliencia nacional y la resiliencia de la ANSEA.³⁶

³⁵ “[...] the proposition that national security does not only reside in the absence of external military hostility but also in the presence of socio-economic development within national boundaries” (P. Lizée y S. Peou, *Cooperative Security and the Emerging Security Agenda in Southeast Asia: The Challenges and Opportunities of Peace in Cambodia*, Toronto, Centre for International and Strategic Studies, 1993, cit. por Ralf Emmers, *op. cit.*, p. 161).

³⁶ “The stability of each member state and of the ASEAN region is an essential contribution to international peace and security. Each member state resolves to eliminate threats posed by subversion to its stability, thus strengthening national and ASEAN resilience” (Declaration of ASEAN Concord, Bali, Indonesia, 24 de febrero de 1976).

Suharto, entonces Presidente de Indonesia, promovió que la Asociación adoptara esta doctrina, pues su gobierno la consolidó como el eje de seguridad nacional en 1973. Según él, “si cada país miembro desarrolla su resiliencia nacional, gradualmente puede surgir una resiliencia regional: la capacidad de los países miembros de resolver conjuntamente los problemas en común y cuidar de su futuro y bienestar juntos”.³⁷

Al parecer, la seguridad integral es un enfoque de abajo hacia arriba porque se refiere a la seguridad del Estado como causa para la estabilidad de la región, pero es un término engañoso porque la idea de estabilidad al interior no considera al individuo, sino al régimen. Esta idea de seguridad en realidad protege el statu quo, pues se utiliza como un instrumento para legitimar al gobierno y que los ciudadanos creen que hay otros temas relevantes en la agenda además de las sublevaciones comunistas o separatistas —que son políticas— como la pobreza y la falta de infraestructura y servicios básicos —es decir, el desarrollo económico—. La responsabilidad de la estabilidad y resiliencia regional recaen sobre cada gobierno, porque si el Estado se fortalece, la región también.³⁸ Con base en la seguridad integral,

en lugar de hacer hincapié en los derechos humanos y los aspectos democráticos de la seguridad humana, la ANSEA enfatiza el desarrollo económico, la erradicación de la pobreza, la aplicación de reformas a largo plazo en los sectores económico, social

³⁷ “[...] if each member-country develops its own national resilience, gradually a regional resilience may emerge: the ability of member-countries to settle jointly in their common problems and look after their future and well-being together” (“Address by the President of the Republic of Indonesia at the opening of the Summit of the ASEAN Heads of State and Government”, Bali, Indonesia, 23 de febrero de 1976). Tras la renuncia de Suharto después de la crisis económica, el término dejó de usarse en el discurso oficial del gobierno, pero continúa vigente en la ANSEA, pues también es una premisa que establece la Carta de la ANSEA, establecida en noviembre de 2007 y puesta en vigor en diciembre de 2008.

³⁸ La ANSEA, en este escenario, es entonces un ente coordinador; un espacio que sirve para el debate, la discusión, la toma de decisiones que fortalezcan las políticas internas de los Estados.

y educativo, y en la necesidad de un diálogo inclusive pero no político con todas las partes involucradas.³⁹

En cuanto a las amenazas de seguridad, para definir la respuesta de la ANSEA ante la evidente amenaza terrorista en la región, cuatro observaciones son importantes. En primera, el terrorismo se considera un problema local —del Estado— que se promueve, en parte, por la debilidad de las instituciones para ofrecer seguridad económica y social a su población. Esta visión fue la que imperó hasta algunos meses después de los ataques en Bali en 2002, cuando países vecinos de Indonesia, como Singapur, se dieron cuenta que había células de la JI en sus territorios, pero aun cuando se llevaron a cabo esfuerzos coordinados para aprehender a sospechosos, los principales mecanismos contraterroristas fueron de alcance nacional y, en el caso de algunos países, dirigidos a mejorar las condiciones de vida de las personas para evitar el reclutamiento de más jóvenes. Indonesia, Filipinas y Singapur tuvieron respuestas más integrales, mientras que Tailandia y Malasia dieron prioridad a lo militar y operativo, sin dar tanta atención a la población general, sino sólo a los objetivos terroristas. En segundo lugar, las decisiones más importantes que tomó la Asociación a favor de la guerra contra el terrorismo fue con pleno respeto a la soberanía de los Estados miembros. La despolitización permitió a los países actuar sin percibir que hubiera intervención en su soberanía nacional. En tercer lugar, la Asociación actuó como un espacio

³⁹ “[...] rather than stressing the human rights and democratic aspects of human security, ASEAN puts emphasis on the provision of socioeconomic development, the eradication of poverty, the implementation of long-term reforms in the economic, social and education sectors, and on the requirement of an inclusive but non-political dialogue with all stakeholders” (Alfred Gerstl, *op. cit.*, p. 51). El autor se refiere también a la “ANSEAnización” de la seguridad en la región, que define como el uso de las normas de la ANSEA, en especial la no intervención, para limitar el alcance y la discusión de lo que se entiende por inseguridad en el discurso político. Con base en la teoría constructivista, afirma que los líderes de la ANSEA llevaron a cabo la ANSEAnización y la despolitización de la seguridad en la región para que pudieran involucrar a la Asociación en el discurso global contra el terrorismo sin afectar los intereses de las élites políticas nacionales.

más para la consultación que para el consenso, pues las decisiones finales recayeron en los gobiernos —todos con base en el mismo criterio, de aquí la unidad: consolidación del régimen interno y consultación regional—. ⁴⁰ Finalmente, hay que destacar que hubo iniciativas regionales, no sólo esfuerzos individuales ni bilaterales.

A partir de la seguridad integral, es posible considerar respuestas regionales a la amenaza al terrorismo, que se consolidan en parte debido a la presión internacional y a la referencia de Estados Unidos del sudeste asiático como el “Segundo Frente” de la guerra que se libraba en Medio Oriente. La primera acción conjunta, de esperar de acuerdo a la tradición de la Asociación, son los numerosos posicionamientos que todos los Estados miembros respaldaron contra el terrorismo. El valor político y simbólico que tienen los convierte en la voz de la región y colocan a la Asociación como la institución que abandera la causa, que es muy importante para representar unidad al exterior. La Declaración de Acción Conjunta contra el Terrorismo se firmó en noviembre de 2001, en respuesta a los ataques a las Torres Gemelas en Nueva York, y solicita que todos los Estados refuercen sus mecanismos para combatir la amenaza terrorista. En agosto de 2002, todos los países de la ANSEA firmaron la Declaración Conjunta de Cooperación para el Combate al Terrorismo con Estados Unidos, que no es un documento vinculatorio pues países como Indonesia, Vietnam y Myanmar estaban preocupados por la presencia de la potencia en el sudeste asiático; sin embargo, respaldaron el documento. En noviembre de 2002, durante la Cumbre de la ANSEA en Camboya, se publicó la Declaración sobre el Terrorismo, con base en las declaraciones que

⁴⁰ En las democracias Occidentales, la idea de seguridad nacional no se contrapone a la seguridad del régimen, pues ambos son conceptos distintos, pero para los países del sudeste asiático, desde la creación de la ANSEA, la seguridad nacional es la seguridad del régimen y por eso deben aislarse todos los temas que puedan poner en riesgo la permanencia y estabilidad del gobierno (esto no se refiere a la permanencia de los líderes, pues varios países tienen elecciones democráticas, sino de la ideología política). Se especifica el trato hacia las democracias occidentales y no a los “países desarrollados” porque en Rusia y China, por ejemplo, la seguridad nacional es la seguridad del régimen (*ibid.*, p. 50).

hicieron todos los líderes tras el atentado en Bali. La Convención de la ANSEA contra el terrorismo es, probablemente, el documento sobre el tema que más destaca por parte de la región; se firmó en 2007 y está ratificada por todos los países,⁴¹ e incluye temas de cooperación en asistencia legal para juzgar a individuos sospechosos de terrorismo y mejorar la extradición intrarregional.

Sin ser posicionamientos, las resoluciones del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas son documentos vinculatorios que expresan las prioridades de la agenda internacional y presionan a los Estados para que respalden estos asuntos. Atender las exigencias de las resoluciones hace que la comunidad internacional reconozca la disposición de los Estados para respaldar a la ONU y al Consejo de Seguridad. La resolución 1373, publicada el 28 de septiembre de 2001, menciona las obligaciones de todos los Estados en la lucha contra el terrorismo global, y la 1540, de 2004, se refiere a la no proliferación de armas nucleares, químicas o biológicas para fines terroristas o agentes no estatales. Ambas obligan a los Estados a entregar reportes sobre las acciones que llevan a cabo para enfrentar a los grupos terroristas locales/regionales y monitorear y prevenir actividades nucleares clandestinas. Por las normas que defiende la Asociación, en especial la de no intervención, estas resoluciones podrían considerarse intrusivas y una imposición por parte de los países occidentales, sin ninguna consideración a las especificidades del sudeste asiático. Por el contrario, todos los Estados de la ANSEA han cumplido con las obligaciones internacionales correspondientes. Hay una diferencia entre los reportes completos que entregan Singapur, Indonesia y Tailandia –que asumen el terrorismo como un tema prioritario

⁴¹ En 2013, terminó el proceso de ratificación por parte de los 10 Estados miembros. De acuerdo con la normatividad, la Convención entró en vigor 30 días después de la ratificación por parte del sexto Estado miembro, que fue Brunéi en 2011. Malasia fue el último país.

de la agenda nacional y dedican importantes recursos económicos y humanos para contrarrestarlo- y los que dan los países de Indochina y Myanmar –para quienes hay prioridades más urgentes, como el crecimiento económico, la legitimidad política del gobierno; sin embargo, se ha destacado que no son sólo retórica, sino que hay un esfuerzo evidente para demostrar la voluntad de cumplir con las normas internacionales contra el terrorismo.⁴²

En cuanto a la cooperación subregional, casi toda se llevó a cabo para el arresto y la deportación de importantes líderes terroristas, por ejemplo: entre Singapur y Malasia para arrestar a grupos de la JI en diciembre de 2001; Filipinas y Malasia acordaron la deportación de Nur Misuari, líder del FMLI, en enero de 2002; Indonesia deportó a Singapur a Mas Selamat Kastari, en 2006, quien lideraba a los grupos terroristas locales; el arresto de Arifin Bin Ali, uno de los organizadores del bombardeo a cinco embajadas en Bangkok, fue arrestado por autoridades tailandesas gracias a la inteligencia que compartió Singapur, en mayo de 2003; gracias al apoyo de Singapur, también, fue arrestado en Filipinas el líder Al Ghazi, en 2002. En mayo de 2002, Filipinas, Indonesia y Malasia firmaron el Acuerdo para el Intercambio y Establecimiento de Procesos de Comunicación, al que después se unieron Tailandia y, sorprendentemente, Camboya —que había mantenido una posición distante de todas las iniciativas contra el terrorismo por el vínculo directo que tenían con las prioridades globales de Estados Unidos—. ⁴³ Este Acuerdo obligaba a los Estados a compartir las listas

⁴² Tanya Ogilvie-White, “Non-proliferation and Counterterrorism Cooperation in Southeast Asia: Meeting Global Obligations through Regional Security Architectures?”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 28, núm. 1 (2006), p. 6.

⁴³ En este tipo de acciones intrarregionales llama la atención, por ejemplo, que Singapur, país con el sistema de inteligencia más avanzado, no se uniera al esfuerzo de los demás. La falta de respaldo en estas situaciones es lo que sugiere desconfianza por parte de algunos en las instituciones de otros miembros de la Asociación.

de pasajeros de los aviones comerciales y las bases de datos para reconocimiento de personas (huellas digitales), así como a mejorar la seguridad fronteriza.

Sobre las iniciativas que promovió la ANSEA ante la amenaza terrorista, considero seis las más relevantes. En primera, la Reunión Ministerial de la ANSEA sobre Crimen Transnacional, que inició en diciembre de 2007 como un centro de colaboración regional que, entre varios asuntos, consideraba el terrorismo. Las discusiones eran sobre temas de inteligencia, extradición, carencias en la implementación de la ley, seguridad en los aeropuertos y puertos, detección de bombas, cooperación para fortalecer los mecanismos antiterroristas nacionales y el tráfico de armas, entre otros. Este fue el primer mecanismo oficial de la ANSEA para poner sobre la mesa asuntos que hasta el momento no habían sido prioritarios en la región. Por normatividad, las reuniones se establecieron una vez cada dos años, pero tras los atentados de 2002, la Reunión Ministerial se convocó en 2003 y 2004 también. Asimismo, el Centro del Sudeste Asiático para el Contraterrorismo se estableció en 2003 y, pese a su nombre, en realidad sus funciones nunca correspondieron a localizar grupos criminales o monitorear actividades relacionadas al terrorismo; actúa más como una organización que se dedica a ofrecer conferencias, seminarios y talleres a la sociedad civil sobre lo que es el terrorismo y qué hacen los gobiernos para enfrentarlo. No se creó como una agencia para la cooperación entre gobiernos, aunque su nombre así lo sugiera. En tercera, desde 2002 y, en especial en los tres años subsecuentes, los Estados miembros convocaron a numerosas reuniones en materia de contraterrorismo, relacionadas con el combate directo, estrategias de detección y monitoreo a grupos radicales, capacitación a militares y pilotos, y coordinación entre agencias de seguridad (policías y militares).

El Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, creado desde 1989, cuya agenda se había restringido a facilitar el crecimiento económico, la cooperación técnica y la

liberalización del comercio y las inversiones en la región del este de Asia, tuvo un giro importante cuando algunos Estados consideraron que la agenda debía dejar de ser solamente económica e involucrarse en algunos temas de seguridad. Esta posición, respaldada por Singapur y Tailandia, por ejemplo, no era compartida por los países de Indochina, que afirmaban que el Foro se había creado, como la ANSEA, con base en las normas de no intervención, consenso y consultación, y por lo tanto discutir cualquier asunto de seguridad con Estados fuera de la Asociación sería una imposición. El Foro fue uno de los escenarios donde más división mostraron los Estados miembros de la Asociación, algunos incluso afirmaron a la prensa internacional que los asuntos de seguridad eran dominantes en el Foro y que su función económica parecía olvidada.⁴⁴

Frente al Foro, que resultó ser un choque entre los países, un caso de éxito así considerado lo representaron las Negociaciones de Alto Nivel en Asia sobre Proliferación de Armas Nucleares (ASTOP por sus siglas en inglés). Estados Unidos, Corea del Sur, China, Australia y la ANSEA participan en estas reuniones, que fomentan el diálogo informal y la confianza entre los líderes. Debido a la especificidad de la agenda —no proliferación de armas de destrucción masiva— es más fácil para los involucrados, incluso para los países más pequeños, considerar el entorno cultural particular de cada miembro y no sentir que la discusión es impuesta por intereses ajenos.⁴⁵ Las negociaciones iniciaron en 2003 y se llevan a cabo cada dos años. Hasta el momento, grandes logros han sido involucrar a China y Estados Unidos en el diálogo de la no proliferación de armas con Estados como Laos y Vietnam y que Tailandia, Malasia, Filipinas y Camboya, al principio renuente, han aceptado unirse a la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación, propuesta por Estados Unidos

⁴⁴ Tanya Ogilvie-White, *op. cit.*, p. 13.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 18.

desde 2003. A partir de este esfuerzo y la confianza que se genera cuando se demuestra que el diálogo puede influir en las decisiones que toman los líderes, se afirma que el consenso es más factible en foros pequeños, que tratan un tema específico y tienen objetivos claros: “El hecho de que los temas contenciosos y políticamente sensibles se discutan en un foro dedicado sólo a ese tema, representa un avance significativo en cuanto al desarrollo de la cooperación regional en materia de seguridad”.⁴⁶

La consultación sobre un tema específico es una de las herramientas más importantes de la ANSEA en todo su proyecto contra el terrorismo. Reunir a funcionarios de alto nivel para hablar sobre el intercambio de información desde 2001, o a los Ministros de Relaciones Exteriores para discutir temas de extradición y migración indocumentada desde 2002, así como las Reuniones Anuales de los Jefes de las Policías Nacionales de todos los Estados miembros llevadas a cabo desde 2002, donde se presentan nuevas tácticas y herramientas para enfrentar el terrorismo, son encuentros entre autoridades que permiten conocer las políticas públicas que los Estados con más avances han implementado, con el fin de que otros países las repliquen. Estas reuniones informales y constantes permiten que la agenda no se detenga y que, de haber desacuerdo en algún tema, la cooperación entre los Estados continúe en otro asunto. No se limita a los miembros a participar por completo en todo o a mantenerse al margen; no obstante, llevar a cabo más de 50 reuniones anuales en materia de seguridad permite que de alguna u otra forma los diez Estados se puedan involucrar en las discusiones que la Asociación fomenta, y de ahí se genera la confianza

⁴⁶ “The fact that contentious and politically sensitive topics are being discussed in a dedicated forum represents significant progress in terms of the development of regional security cooperation” (*ibid.*, p. 19).

necesaria para avanzar en acciones concretas, como el Acuerdo de Intercambio de Información.

La ANSEA, en conjunto, también buscó fortalecer los marcos de cooperación bilaterales. La Asociación organizó junto con la Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional un curso para oficiales de alto nivel sobre el contraterrorismo y la cooperación multilateral, en 2004. Con China, se firmó la Declaración Conjunta sobre Asuntos de Seguridad No Tradicionales en noviembre de 2002, durante la VI Cumbre ANSEA-China, y, en noviembre de 2005, se invitó a China a la Reunión Ministerial de la ANSEA sobre Crimen Transnacional. En enero de 2004, también, se llevó a cabo una reunión de la ANSEA con China, Corea y Japón (ANSEA+3) en materia de crimen transnacional. En enero de 2003 la Asociación firmó la Declaración Conjunta para la Cooperación en el Combate contra el Terrorismo en la XIV Reunión ANSEA-Unión Europea.

Con Estados Unidos fue más complicado. Si bien se firmó la Declaración Conjunta y, el 22 de julio de 2009, Hillary Clinton, como Secretaria de Estado, firmó el Tratado de Amistad y Cooperación —que sustenta las relaciones entre la Asociación y cualquier Estado con base en las normas de consenso, consultación y no intervención—, nunca se logró formalizar ningún apoyo bilateral al que accedieran todos los Estados miembros de la ANSEA. En 2004, Estados Unidos propuso implementar la Iniciativa de Seguridad Marítima Regional para disminuir el peligro en el estrecho de Malaca, pero ningún Estado, excepto Singapur, aceptó siquiera discutir la idea. Además de lo que se explicó con anterioridad sobre la impresión por parte de la población musulmana de que la guerra contra el terrorismo era en realidad una declaración de guerra contra el Islam, y del temor a aceptar la presencia de tropas estadounidenses por miedo a intereses neocoloniales, la mayoría de los gobiernos de la región consideraba que haber nombrado al sudeste asiático como el segundo

frente contra el terrorismo demostraba una carencia de conocimiento peligrosa por parte de Occidente. Pese a que en el sudeste asiático se encuentra el país con la mayor población musulmana del mundo, Indonesia (que tiene tres veces el número de habitantes de Egipto, el Estado árabe más poblado), y varios con mayoría musulmana —como Malasia y Brunéi— y con minorías musulmanas importantes —Singapur, Filipinas y Tailandia— no hay Estados en la región interesados en patrocinar a grupos terroristas transnacionales que tengan el suficiente poder, como Al Qaeda, para perpetrar un ataque a gran escala en otro continente. Tampoco hay un solo grupo, ni siquiera la JI, que agrupe todos los intereses e imponga autoridad sobre los extremistas radicales o los separatistas. Además, si bien hay distintas formas de gobierno entre los Estados de la Asociación, la gran mayoría se encuentran en procesos de transición democrática o en contextos de estabilidad política que vuelven a los islamistas radicales una opción menos viable para canalizar descontento social. Finalmente, las dos organizaciones más poderosas, la JI y la KMM, no son agrupaciones que recluten a las masas, sino que son grupos elitistas que corresponden más al trabajo de la policía y la implementación del Estado de derecho, que a acciones militares y al despliegue de fuerzas armadas.⁴⁷ Todas estas consideraciones, se argumenta, fueron ignoradas por Estados Unidos al proponer al sudeste asiático como el segundo frente, y las consecuencias de incrementar la presencia militar sin reconocer la diferencia con Medio Oriente podría tener consecuencias

⁴⁷ Para una reflexión a detalle sobre el tema, véase John Gershman, *op. cit.* Frente a esta posición, que aleja al sudeste asiático de la realidad en Medio Oriente, hay otra que afirma que años antes de 2011, cuando se creó ISIS, y hasta la fecha, segmentos importantes de la población musulmana en la región se acercan a sus similares en Medio Oriente para reafirmar su identidad religiosa. “Moderation is losing the moral high ground and is instead disparaged as a tool of Western manipulation [...] People are demanding that religion play a greater role in governance”. En 2009, dos investigadores documentaron un viaje que realizaron por la región y notaron que en los distritos más pobres de Indonesia, por ejemplo, la Sharia reemplazó la ley secular, las mujeres van cubiertas con burka y no se permite la venta de alcohol. Son espacios que han sido olvidados por el Estado y ahora son recuperados por la religión extremista (*Cfr.* Christopher S. Bond y Lewis M. Simmons, *op. cit.*, p. 54-55).

muy graves para la región, como fortalecer a ejércitos que históricamente han violentado los derechos humanos de la población.⁴⁸

La ANSEA ha cumplido con el papel que la seguridad integral le confirió, que es servir como instrumento para complementar las estrategias nacionales de los Estados miembros, ser el foro de consultación principal y servir como el portavoz regional ante el mundo. La Asociación ha establecido y consolidado la posición del sudeste asiático en el discurso global contra el terrorismo, y la unidad de los países miembros se ha demostrado pues todos tienen una estrategia común para tomar decisiones operativas al interior, que es la seguridad integral. Las relaciones bilaterales han sido de suma importancia para compensar las carencias de las instituciones policiales, militares y judiciales de los Estados, pero pese a los esfuerzos bilaterales, todos los Estados miembros han enmarcado sus posiciones bajo la plataforma de la Asociación. La consultación es la norma principal en el manejo del terrorismo en la región, pues demuestra que hay voluntad para intensificar la cooperación y

⁴⁸ Consecuencias de más presencia militar de EUA: a) el problema, de hecho, no es militar, es en seguridad, por lo que debería haber más cooperación en materia de información, migración y entrenamiento a civiles (policías); b) no es bueno fortalecer a ejércitos que no tienen rendición de cuentas y que han cometido históricamente abusos contra la población (que apenas ha recuperado sus derechos civiles, en muchos casos); c) generalmente, los grupos paramilitares son apoyados por el gobierno o por élites militares para debilitar a opositores al régimen (ej. Indonesia —masacres por la separación de Timor Oriental—, Filipinas); c) la influencia de EUA no ha modernizado los ejércitos ni ha mejorado las prácticas militares. Acciones que podría llevar a cabo Estados Unidos para apoyar a la ANSEA son: A) fortalecer a los civiles: entrenamiento a policías, mejorar bases de datos, cooperación con información sustantiva para operaciones; es necesario para que hagan contrapeso a los militares. Se debería considerar el papel de vigilancia que pueden tener las organizaciones civiles; b) vigilar el cumplimiento de los DDHH en cualquier apoyo de carácter militar; c) lucha contra la pobreza y la desigualdad: inversión extranjera dirigida a programas sociales específicos, promover políticas de crecimiento a la base de la pirámide, eliminar brechas sociales de desigualdad (discriminación a minorías), reducir su deuda externa (John Gershman, *op. cit.*, pp. 69-72).

avanzar en los mecanismos de implementación; permite que se fortalezca la confianza entre los Estados, que no priorizan al terrorismo de la misma forma ni conciben la amenaza al mismo grado y, aunque es un proceso lento, es constante. Hasta 2007 la Asociación firmó la Convención contra el Terrorismo, pero es un documento que ha sido ratificado por todos los miembros, sin excepción. Aunque esta cooperación ad hoc sea criticada, funciona, y el caso de las Negociaciones sobre Proliferación demuestra que, si los asuntos son pocos y específicos, hay más posibilidades de lograr empatía y confianza entre los líderes. Ese entorno lo generan las normas de la ANSEA, la consultación y el consenso, lento pero seguro. Gracias a la despolitización de la seguridad en la región es que estas acciones se han podido llevar a cabo. Se trata de una medida completamente instrumental y voluntaria por parte de los líderes que les ha permitido ampliar las discusiones y conversar sobre asuntos de seguridad, que tradicionalmente se contraponen a toda noción de no intervención. Centrar la discusión en el desarrollo social y político permite a los gobiernos implementar mecanismos sin afectar la política interna y este método de decisión no afecta a la Asociación porque hay una alineación de intereses: todos los líderes quieren estabilidad al interior, pues es la base de la resiliencia regional, no sólo nacional. Sin embargo, vale la pena mencionar que “mientras que la despolitización parece un método adecuado para profundizar la cooperación antiterrorista en el sudeste asiático, no es un medio apropiado para el fortalecimiento de la seguridad humana en la región”.⁴⁹

⁴⁹ “[...] while depoliticisation seems an adequate method for the deepening of counter-terrorism cooperation in Southeast Asia, it is an inappropriate means for the strengthening of human security in the region” (Alfred Gerstl, *op. cit.*, p. 68).

CONCLUSIONES

El regionalismo de la ANSEA es un proceso continuo de construcción de identidad que se sustenta en el modo de socialización culturalmente específico de la región; es un proceso voluntario, pues la identidad colectiva se ha construido a partir de la interacción entre los miembros con base, entre otros aspectos, en las normas de *ASEAN Way*, pero también en la poca formalidad y la diplomacia alternativa. Las diferencias entre los Estados miembros -en términos de tamaño, población, desarrollo económico, idioma, régimen- los obligaron a establecer un marco en común, que son las normas, por eso fue un acto consciente. La tesis no defiende una explicación a partir del “excepcionalismo asiático”, que resalta los antecedentes históricos pre-coloniales de estos principios. Este enfoque es peligroso porque puede usarse para legitimar una ideología autoritaria por parte de los gobiernos; es un discurso que dificulta el cambio. En esta investigación, las normas, los intereses y las identidades no son dados, y el agente no es un sujeto pasivo. Si los Estados de la Asociación se reconocen en modos de conducta específicos –no intervención, consultación y consenso- se debe a que las prácticas sociales reiteradas permiten que se internalice el comportamiento y se identifique con ciertas identidades e intereses.

En este sentido, el *ASEAN Way*, pese a sus limitaciones prácticas, ha sido un instrumento útil para que la élite regional avance el proceso de socialización, pues es el código de conducta intrarregional e interregional que ha permitido desarrollar un contexto multicultural a favor de la inclusión; no en el sentido de obligar a todos los Estados a hacer

lo mismo ni cumplir en igual medida con los acuerdos, sino en cuanto a no permitir que nadie se sienta ajeno o rechazado. El desempeño de la Asociación debe verse, entonces, en términos de su proceso, no de sus resultados. El poder que tiene la ANSEA no es a partir de la dominación, sino en la capacidad de redefinir el entorno a su beneficio, por ejemplo, al evitar el conflicto intrarregional. Las normas de no intervención, consenso y consultación permiten que haya diálogo entre Estados que difícilmente interactuarían de igual manera y medida en otros contextos. El efecto constitutivo de las normas sucede porque con el tiempo, gracias a las prácticas sociales reiteradas, es posible transformar las relaciones entre los Estados y sus concepciones sobre ellos y los demás. La identidad del sudeste asiático a partir de la Asociación se constituye con base en estas normas y prácticas. El proceso es importante porque nunca termina.

La Tercera Guerra de Indochina fue un conflicto intrarregional –región entendida como espacio geográfico- pero fuera del marco de la ANSEA, y por lo tanto de su contexto normativo. La ANSEA asumió su papel rápidamente y promovió la negociación entre las partes desde el principio, cuando países como Australia o Francia aún no se interesaban. Ningún Estado miembro confrontó a Vietnam, sino que prefirieron internacionalizar el conflicto e iniciar una campaña para movilizar a la opinión pública internacional, hasta posicionar el tema en la agenda de la Asamblea General de la ONU. Este momento se consideró en la investigación porque es el que –tradicionalmente- se reconoce como la primera victoria diplomática de la Asociación y su reconocimiento en el exterior, ante las grandes potencias. Si bien los Acuerdos de Paz de París llevan ese nombre, casi todo el proceso ocurrió en Yakarta, Indonesia.

Tras el triunfo que sintió la Asociación con la firma de los Acuerdos, la crisis financiera de 1997 significó, en el discurso realista de las relaciones internacionales, que la Asociación no tenía poder ni futuro en la región. Los Estados habían demostrado su enorme dependencia en las potencias extranjeras e incapacidad para articular una respuesta multilateral eficaz. Esto se debió, principalmente, a que la crisis no fue igual para todos; es decir, no representó el mismo grado de “conflicto” y por lo tanto se interpretó y enfrentó de formas distintas. La crisis afectó severamente a las tres economías que eran las más grandes del sudeste asiático -Malasia, Tailandia e Indonesia- y ocasionó graves problemas en estos países, como pobreza, hambruna y huelgas, pero en el caso de Singapur, que fue el Estado menos afectado, el escenario fue muy diferente. La carencia de un contexto en común generó falta de empatía –o al menos la noción por parte de algunos Estados, como Malasia e Indonesia- que inmediatamente dificultó el diálogo y entendimiento no sólo en este tema, sino en otros también (como el militar). La crisis evidenció que, en los momentos difíciles, es fácil que las pequeñas tensiones pierdan dimensión y generen conflictos más graves, en este caso por el asunto –histórico- de las limitaciones territoriales. En estos momentos, la consultación fue indispensable: asistir a las reuniones y permanecer en el diálogo de cómo se enfrentaría la crisis financiera fue lo que impidió, en cierta medida, que escalaran los desacuerdos entre Singapur y Malasia, pese a que hubo fuertes insinuaciones –en el ámbito militar- entre los líderes de ambos países.

De las tres situaciones elegidas para el análisis de la investigación, la crisis financiera es la que más demostró las debilidades del *ASEAN Way* pues no hubo una respuesta regional a tiempo ni empatía entre los involucrados; faltó liderazgo y una agenda que antepusiera los intereses de la región a los nacionales. Las normas no siempre tienen efectos positivos y no

en todos los casos se respetan, pero afirmar que “se violaron” es reconocer que lo cotidiano es cumplirlas: hay grados de internalización, como lo explicó Wendt. Sin embargo, incluso en estas circunstancias, la Asociación eligió mostrar unidad: impulsó la aceleración de la implementación del libre comercio y, aunque los países de Indochina y Myanmar no fueran a recibir el apoyo económico esperado, promovió la articulación, por fin, de *One Southeast Asia*. En 1999, dos años después de la peor crisis financiera en el Este de Asia –en la historia reciente- se consolidó la idea, entre los Estados miembros y al exterior, de que pertenecer a la Asociación era pertenecer a la región.

A quince años de los atentados en Bali, es posible decir que las estrategias nacionales y la regional para combatir el terrorismo fueron exitosas: el vínculo entre Al Qaeda y los grupos terroristas locales es débil, y las medidas de reinserción social y educación sobre el islam –implementadas principalmente por Indonesia, Singapur, Malasia y Filipinas- han evitado, en cierto grado, la fragmentación social. Los Estados fueron muy exitosos en apresar a los líderes y desarticular las redes terroristas. La violencia que aún es latente en la región está más relacionada a dinámicas internas –oposición al régimen, búsqueda de autonomía- que a la yihad. La mayoría de los conflictos intrarregionales actuales son territoriales, consecuencia de la desarticulación que provocó el colonialismo y, luego, la descolonización e imposición de fronteras. En muchos de estos conflictos, no hay congruencia entre los nacionalismos y la autoridad del Estado con la etnia y las tradiciones socioculturales de algunas minorías. Por ejemplo, al sur de Tailandia, como se explicó en el texto, hay una comunidad de musulmanes con antecedentes malasios que viven en territorio tailandés, donde la mayoría es budista.

Un aspecto importante de la discusión que hace la tesis sobre el terrorismo en el sudeste asiático es que el manejo del conflicto demostró que los Estados tienen mejores reacciones cuando el diálogo es sobre un tema muy específico, como la no proliferación de armas, en este caso. Otra observación es que, por el apego a la norma de no intervención, a los países de la Asociación se les dificulta aceptar líneas de acción que, de alguna forma –en menor o mayor grado- sientan que comprometen la soberanía nacional de su Estado. El terrorismo –mejor dicho, los atentados terroristas de 2002- los *obligó* a asumir un mecanismo de respuesta regional, en gran parte debido a la presión internacional y al discurso global antiterrorista, que los Estados miembros hábilmente dirigieron al fortalecimiento de las acciones nacionales a partir de la seguridad integral. Si bien la lucha contra el terrorismo no era sólo un tema internacional sino también local, la capacidad que tuvo la ANSEA para ejecutar el discurso de “resiliencia regional con base en la resiliencia nacional” reflejó su capacidad para proyectar al exterior la imagen de unidad regional y mantener al interior el acuerdo inamovible de la no intervención: cada Estado fue libre de enfrentar la situación a su modo mediante acuerdos internos, bilaterales y subregionales, y la Asociación sirvió para fortalecerlos.

La construcción de la identidad es un proceso continuo que no se interrumpe ni siquiera en los momentos de tensión; en todos los casos estudiados hubo un esfuerzo por permanecer en, e incluso fortalecer, la Asociación. Durante la crisis, el avance fue integrar a los Estados de Inchochina y Myanmar para lograr el ideal de *One Southeast Asia*; con el terrorismo, el “paso hacia adelante” fue la Declaración Conjunta Contra el Terrorismo, de 2001. Si bien este documento tiene carencias, como la falta de una definición consensuada

sobre qué es el terrorismo, es un esfuerzo por parte de los Estados Miembros de reconocer la magnitud del problema y comprometerse a establecer una estrategia regional.

La consultación es –de las tres normas analizadas en esta investigación- la que más permite el manejo del conflicto intrarregional, considero. A partir de la convicción que tienen los Estados por dialogar todo –sin la presión de lograr acuerdos y tener un consenso- es que se genera el *networking*, como resultado de la socialización intensa y continua. Cuando la Asociación se creó y durante sus primeras dos décadas, no había más de 50 reuniones al año.⁵⁰ En 2017, serán cerca de 140 reuniones, seminarios, cumbres, talleres, foros y conferencias a las que asistirán representantes de la ANSEA –Ministros, Jefes de Estado, Directores y funcionarios de menor rango- que se llevarán a cabo en las ciudades más importantes de *todos* los Estados miembros y serán sobre un rango amplísimo de temas, entre otros: educación, tecnología, infraestructura, medicina, ciencia, extremismo religioso y violencia, crimen organizado, cambio climático, conectividad, bienestar social, derechos humanos, integración económica, protección de ecosistemas, prevención de desastres naturales.⁵¹ Este diálogo constante y la consolidación de una red de contactos entre todos los países es, en parte, lo que genera intereses en común y la estructura de una “voz regional”. Si no se consigue este consenso, entonces el tema se aparta de la agenda para continuar con lo demás. El desacuerdo en un asunto no es impedimento para interrumpir el diálogo. En la estrategia contraterrorista, por ejemplo, la falta de consenso sobre la presencia militar de

⁵⁰ ASEAN, “Table of Contents ASEAN Documents Series 1993” [En línea] Consultado el 20 de agosto de 2017. Disponible en el World Wide Web: <http://asean.org/?static_post=table-of-contents-asean-documents-series-1993>.

⁵¹ ASEAN, “2017 Calendar of Meetings/Events” [En línea] Consultado el 20 de agosto de 2017. Disponible en el World Wide Web: <<http://asean.org/storage/2015/05/2017-ASEAN-NOTIONAL-CALENDAR-OF-MEETINGS-as-of-12-Jan-2017.pdf>>.

Estados Unidos en la región no fue impedimento para publicar Declaraciones Conjuntas o lograr acuerdos subregionales en otros ámbitos, como la extradición.

La tesis no propone que las normas son el único factor que explica que la Asociación haya cumplido 50 años de existencia, ni tampoco el incremento en la actividad comercial, ni que las grandes potencias reconozcan su importancia en la región. Lo que se defiende es que las prácticas sociales reiteradas, el trato continuo, con base en ciertas normas –conocidas y compartidas por todos- es lo que ha permitido que los Estados miembros se identifiquen a sí mismos, y entre ellos, como parte del sudeste asiático. Ellos *sienten* que pertenecen al sudeste asiático –saben qué es y qué significa ser parte de la región. En el proceso de socialización que estudia esta investigación –el manejo del conflicto intrarregional- estas normas son las que han permitido que la interacción se mantenga, incluso en momentos de gran tensión, bajo ciertos márgenes de conducta. La seguridad y confianza que se genera al *saber* que la contraparte no va a hacer algo imprevisto, reduce la incertidumbre en las relaciones. La diferencia con un escenario de teoría de juegos es que, en el caso de la Asociación, los Estados se identifican con el otro: lo que cambia en la interacción no es sólo el comportamiento, sino también los intereses, que se transforman gradualmente hasta lograr cierta identidad con los demás.

En este punto, es importante recalcar la distinción entre la interacción y la identidad. No todo encuentro social implica la formación de identidad. El proceso de construcción de la identidad colectiva tiene que ver con quién hace la acción, cuál es la acción y *por qué* la realiza. Lo que determina la identidad son las motivaciones e interpretaciones que los agentes le dan a la interacción. No bastaba con que los Estados se unieran en una Asociación principalmente anticomunista, sino que era necesario que tuvieran un proceso social tal que

los llevara a disminuir la desconfianza entre ellos, a reconocer y fortalecer sus intereses en común, a generar respeto mutuo. Las acciones que permitieron estas interpretaciones son las que promovieron la construcción de la identidad regional en el sudeste asiático. En este sentido, aunque la socialización en la ANSEA comenzó a partir de la diferenciación con el Otro –los regímenes de los países de Indochina y Myanmar- ahora es una dinámica intrarregional que depende del grado de internalización de las normas establecidas y está en constante redefinición porque la interacción no es sólo en un ámbito –económico, por ejemplo- ni en un grado –Jefes de Estado-, sino que los Estados miembros dialogan sobre el mayor espectro de asuntos en distintos niveles intergubernamentales. Puede haber muchas identidades sociales e intereses que se generen a partir de tantos puntos de contacto.

Hay un valor intrínseco en estudiar otras formas de regionalismo y evaluarlas con base en su propósito, su origen y sus métodos de trabajo. El estilo del regionalismo europeo es una inspiración, pero no debe ser –al menos en el caso del sudeste de Asia, no es- un modelo a seguir. La intervención del FMI durante la crisis financiera y el posicionamiento estadounidense –y luego global- de considerar el sudeste asiático como “el segundo frente de la guerra contra el terrorismo”, reflejan una falta de comprensión importante por parte de Occidente hacia las particularidades culturales del sudeste asiático –cómo funcionan sus regímenes, cuáles son las bases para la cooperación, cómo se practican las religiones. Hubo, especialmente en el caso del terrorismo, un impulso por extrapolar la situación de Medio Oriente y no es así: la práctica del islam y la naturaleza de los grupos terroristas tiene principios distintos en Indonesia y en Afganistán, por ejemplo. La enseñanza de estos sucesos para la academia podría reflejarse en reconocer la necesidad urgente de estudiar otros modos de socialización y concepciones del mundo. No es únicamente estudiar las diferencias entre

Asia y Occidente –aunque los estudios comparados permiten generalizaciones útiles- sino fomentar los estudios de caso para entender contextos socioculturales específicos.

El sudeste asiático, además, ha tenido cambios radicales desde la creación de la Asociación –no se establece una relación causal, sólo un marco de referencia. En 1967, la ANSEA abarcaba a 184 millones de personas, de las cuales tres cuartas partes vivían en áreas rurales -Singapur, Yakarta, Manila, Bangkok, Surabaya y Bandung eran las únicas ciudades con más de 1 millón de habitantes. La proyección es que, para 2025, más de la mitad de la población será urbana. Antes, Singapur, el estado más rico, tenía un PIB per cápita de \$600 dólares, e Indonesia, el más pobre, de \$56. Cincuenta años después, la Asociación contiene a la tercera población más grande del mundo -625 millones de personas- y más de la mitad es menor de 30 años. Es una región con economías consolidadas, como Singapur; con alto desarrollo, como Tailandia y Malasia; y con un crecimiento acelerado, como Filipinas y Vietnam. El PIB de la ANSEA en 2014 fue de 2.6 trillones de dólares: se posicionó como la séptima economía en el mundo y la tercera en Asia. Además, duplicó su PIB en sólo siete años. Los augurios son muy buenos: para 2050, la región podría ser la cuarta economía mundial, gracias al desarrollo de sus sectores manufactureros y de telecomunicaciones y transportes.⁵²

El escenario tiene variaciones: el desarrollo es desigual y el peligro de que la ANSEA de dos niveles perdure 50 años más es una amenaza a la unidad de la Asociación. El PIB per cápita en Singapur es 30 veces más que el de Laos, y 50 veces más que el de Camboya y

⁵² Chandran Nair, “After 50 years of progress, it’s time for ASEAN’s next economic revolution”, *World Economic Forum*, 10 de mayo de 2017 [En línea] Consultado el 15 de agosto de 2017. Disponible en el World Wide Web: <https://www.weforum.org/agenda/2017/05/aseans-next-economic-revolution?utm_content=bufferfb7b&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer>.

Myanmar.⁵³ La diferencia en cuanto al salario (ingreso) de cada persona es siete veces más entre los Estados de la ANSEA que entre los miembros de la Unión Europea, por ejemplo. Sin embargo, en la mayoría de los casos los países han tenido crecimiento y se han beneficiado de pertenecer a la Asociación. Vietnam, en 11 años (1995-2006) duplicó su PIB per cápita de \$1,300 a \$2600; en el 2000, 14% de su población vivía bajo la línea de pobreza establecida por el Banco Mundial, en 2013, sólo 3%. Además, el comercio intrarregional ha aumentado más de siete veces desde 1993, cuando se comenzó la implementación de la Zona de Libre Comercio.

La Asociación es un ejemplo de multilateralismo regional pues su “record en cuanto a desarrollo, disminución de la pobreza y resolución de conflictos es un caso de éxito”; se le reconoce como “un milagro moderno” digno de más atención.”⁵⁴ “La ANSEA [...] está al centro del sueño que tenemos de un siglo asiático, caracterizado por la cooperación e integración”.⁵⁵ Sin embargo, frente a los cincuenta años que ha tenido para consolidarse, hay muchos temas urgentes en su agenda, como las pandemias, incendios forestales, seguridad alimentaria, tráfico de drogas y migración indocumentada. La Asociación enfrenta un escenario internacional multipolar donde hay varios actores -China, India, Rusia, EUA, Japón- con los que debe mantener relaciones estables y neutrales. Las tensiones intrarregionales, pese a ser muchas, no son de un perfil tan alto como para interrumpir el diálogo entre los Estados. Sin embargo, aunque no haya guerras entre los Estados, hay

⁵³ Fraser Thompson y Oliver Tonby, “Understanding ASEAN”, *McKinsey&Company*, [En línea] Consultado el 15 de agosto de 2017. Disponible en el World Wide Web: <<http://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/understanding-asean-seven-things-you-need-to-know>>.

⁵⁴ Kishore Mahbubani, “ASEAN as a Living, Breathing Modern Miracle”, *Horizons*, núm. 2 (2015), pp. 136-149.

⁵⁵ Narendra Modi, Declaración de Despedida, Discurso del 10 de noviembre de 2014, <<http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=111237>>.

posibles detonadores de conflicto. El siguiente reto para la Asociación sería implementar mecanismos de resolución para eliminar las fuentes de tensión. Es posible que haya transformaciones en los intereses y una apertura gradual a una cooperación más intensa, sin embargo, tendría que ser en un contexto donde todos los miembros se sientan cómodos con la decisión, y eso lleva mucho tiempo. No hay guerras entre Estados de la ANSEA, pero sí hay tensiones (en gran medida son internas: movimientos separatistas, anticomunistas, oposición civil).

Tras el proceso de reflexión que conlleva un trabajo de este tipo, hay dos aspectos que me interesaron y, considero, pueden ser futuras líneas de investigación. Primero, lo que se refiere al regionalismo participativo. El regionalismo de la ANSEA no es como en la Unión Europea, establecido con base en los valores de la democracia liberal. La Asociación se ha consolidado mediante un proceso de socialización elitista, centralizado y poco transparente, pues no hay necesidad de rendición de cuentas ante la opinión pública. Aunque el *ASEAN Way*, por sus características de flexibilidad y el consenso, puede parecer un modelo democrático, no lo es: no hay mecanismos de retroalimentación con la sociedad civil y hay una lista de “temas sensibles” que se vetan de las discusiones, como la democracia. Es posible que este tipo de interacción se afecte a medida que los procesos de democratización en el sudeste asiático se consoliden, pero hasta la fecha se han caracterizado por no ser continuos ni simultáneos. Desde 1986, hay transición democrática en al menos 4 estados (Indonesia, Tailandia, Camboya y Filipinas) pero sólo en Indonesia los cambios se han fortalecido. ¿Cómo afectará la democratización de las sociedades a los procesos sociales que generan la identidad de la Asociación? Hasta el momento, los avances internos de algunos regímenes hacia la democracia no se han reflejado en las relaciones interpersonales de la Asociación,

pero es probable que a medida que se fortalezcan las transiciones democráticas en los Estados, la interacción entre los estados deba adecuarse: habrá un ajuste entre la socialización de los miembros y las normas, que eventualmente conducirá a la redefinición de los intereses y la identidad.

El segundo punto se relaciona con el anterior, pues las sociedades civiles de los Estados miembros, que abogan por el respeto a los derechos humanos y la apertura de los gobiernos, no se sienten identificadas con la ANSEA: el mismo carácter elitista de la Asociación impide que la identidad regional alcance al ciudadano. Durante la 9^o Cumbre de la ANSEA, en 2003, se propuso la creación de 3 comunidades: la de política y seguridad, la económica y la sociocultural, con el objetivo de implementarlas hasta 2020 –en 2007, se propuso adelantar la meta a 2015. La Comunidad Sociocultural tiene como fin lograr que la Asociación esté centrada en las personas, orientada hacia las personas (*people-centered, people-oriented*) y permitir que el ciudadano se identifique con las distintas sociedades que lo rodean, en cuanto a etnias, idiomas, religiones y naciones. Este tema –“lograr que la identidad regional se interiorice en el ciudadano”- está ligado a los procesos de democratización porque es necesario fortalecer a la sociedad civil para que se involucre en las interacciones regionales. Es posible generar empatía transcultural e inculcar el derecho a la diversidad para entender que la identidad regional permite muchas identidades culturales (minorías que incluso el Estado no reconoce podrían tener voz en la ANSEA, porque hay un espacio en la región donde no son minoría). La educación será fundamental en este proceso.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes primarias, orden cronológico

ASEAN, *2017 Calendar of Meetings/Events*

_____ *A Blueprint for Growth. ASEAN Economic Community 2015: Progress and Key Achievements*, 2015.

_____ *Convention on Counter Terrorism*, 13 de abril de 2007, Cebú, Filipinas.

_____ *Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters*, 29 de noviembre de 2004, Kuala Lumpur, Malasia.

_____ *Declaration on Terrorism by the 8th ASEAN Summit*, 3 de noviembre de 2002, Phnom Penh, Camboya.

_____ *Work Programme to Implement the ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime*, 17 de mayo de 2002, Kuala Lumpur, Malasia.

_____ *Declaration on Joint Action to Counter Terrorism*, 5 de noviembre de 2001, Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam.

_____ *Plan of Action to Combat Transnational Crime*, 23 de junio de 1999, Rangún, Myanmar.

_____ *Declaration on Transnational Crime*, 20 de diciembre de 1997, Manila, Filipinas.

_____ *ASEAN Vision 2020*, 15 de diciembre de 1997, Kuala Lumpur, Indonesia.

_____ *Hanoi Plan of Action*, 5 de diciembre de 1997, Hanói, Vietnam.

_____ *Joint Declaration of the 30th ASEAN Ministerial Meeting (AMM) about Cambodia*, 10 de julio de 1997, Kuala Lumpur, Malasia.

_____ *Table of Contents ASEAN Documents Series 1993*

_____ *Declaration of ASEAN Concord*, 24 de febrero de 1976, Bali, Indonesia.

_____ *Treaty of Amity and Cooperation*, 24 de febrero de 1976, Bali, Indonesia.

_____ *Address by the President of the Republic of Indonesia at the opening of the Summit of the ASEAN Heads of State and Government*, Bali, Indonesia, 23 de febrero de 1976.

República de Filipinas, República de Indonesia y Federación de Malasia, *Agreement on Information Exchange and Establishment of Communication Procedures*, 7 de mayo de 2002, Putrajaya, Malasia.

BOUTROS-GHALI, Boutros, *An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, Informe del Secretario General conforme a la declaración realizada en la Cumbre del Consejo de Seguridad el 31 de enero de 1992, Organización de las Naciones Unidas, 1992.

MODI, Narendra, *Declaración de Despedida*, Discurso del 10 de noviembre de 2014, <<http://pib.nic.in/newsite/PrintRelease.aspx?relid=111237>>.

Fuentes secundarias

ACHARYA, Amitav, “ASEAN 2030: Challenges of Building a Mature Political and Security Community”, Transcripción de la presentación en la Conferencia “ASEAN 2030: Growing Together for Shared Prosperity”, 11 de julio de 2011, Yogyakarta, Indonesia.

_____ “Asia Is Not One”, *The Journal of Asian Studies*, vol. 69, núm. 4 (2010), pp. 1001-1013.

_____ *Whose Ideas Matter? Agency and Power in Asian Regionalism*, Nueva York, Cornell University Press, 2009.

_____ “ASEAN at 40: Mid-Life Rejuvenation?”, *Foreign Affairs*, 15 de agosto de 2007 [En línea] Consultado el 20 de julio de 2017. Disponible en el World Wide Web: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2007-08-15/asean-40-mid-life-rejuvenation>>.

_____ y Arabinda Acharya, “The Myth of the Second Front: Localizing the ‘War on Terror’ in Southeast Asia”, *The Washington Quarterly*, vol. 30, núm. 4 (2007), pp. 75-90.

_____ “Do norms and identity matter? Community and power in Southeast Asia’s regional order”, *The Pacific Review*, vol. 18, núm. 1 (2006), pp. 95-118.

_____ “Theorizing Southeast Asian Relations: an introduction”, *The Pacific Review*, vol. 19, núm. 2 (2006), pp. 125-134.

_____ “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism”, *International Organization*, vol. 58, núm. 2 (2004), pp. 239-275.

_____ “Democratisation and the Prospects of Participatory Regionalism in Southeast Asia”, *Third World Quarterly*, vol. 24, núm. 2 (2003), pp. 375-390.

_____ *Constructing a Security Community in Southeast Asia. ASEAN and the problem of regional order*, Londres, Routledge, 2001.

_____ *The Quest for Identity. International Relations of Southeast Asia*, Singapur, Oxford University Press, 2001.

_____ “Ideas, Identity and Institution-building: From the ‘ASEAN Way’ to the ‘Asia-Pacific Way’”, *The Pacific Review*, vol. 10, núm. 3 (1997), pp. 319-346.

ACHARYA, Arabinda, “Political Violence and Terrorism in Southeast Asia”, *Georgetown Journal of Asian Affairs*, 2015, pp. 130-137 (entrevista).

ABDULLAH, Kamarulnizam, “Kumpulan Mujahidin Malaysia (KMM) and Jemaah Islamiyah (JI): The links”, *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, vol. 4, núm. 1 (2009), pp. 29-46.

ADLER, Emanuel, “Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics”, *European Journal of International Relations*, vol. 3, núm. 3 (1997), pp. 319-363.

_____ y Michael Barnett, *Security Communities*, Cambridge, University Press, 1998.

- AGHEVLI, Bijan B., “La crisis de Asia. Causas y remedios”, *Finanzas y Desarrollo. Fondo Monetario Internacional*, vol. 36, núm. 2 (1999), pp. 28-31.
- AHMAD, Zakaria Haji y Baladas Ghoshal, “The Political Future of ASEAN after the Asian Crisis”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)*, vol. 75, núm. 4 (1999), pp. 759-778.
- ALAGAPPA, Muthiah, “Regionalism and Conflict Management: A Framework for Analysis”, *Review of International Studies*, vol. 21, núm. 4 (1995), pp. 359-387.
- AMER, Ramses, “Managing Border Disputes in Southeast Asia”, *Kajian Malaysia*, vol. 18, núm. 1 (2000), pp. 30-60.
- ANDERSON, Benedict, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, Verso, 2016.
- BA, Alice D., *(Re) Negotiating East and Southeast Asia: Region, Regionalism and the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)*, Stanford, University Press, 2009.
- _____ “On Norms, rule breaking, and security communities: a constructivist response”, *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 5, núm. 2 (2005), pp. 255-266.
- _____ “The ASEAN Regional Forum: Maintaining the Regional Idea in Southeast Asia”, *International Journal*, vol. 52, núm. 4 (1997), pp. 635-656.
- BAKLANOFF, Eric N., y LaShondra Jones, “Deconstructing ‘Constructive Engagement’: Canada’s Economic Relations with Cuba, 1993-2003”, *Association for the Study of the Cuban Economy*, 2005, pp. 58-69 [En línea] Consultado el 10 de abril de 2017. Disponible en el World Wide Web: <<http://www.ascecuba.org/c/wp-content/uploads/2014/09/v15-baklanoffjones.pdf>>.
- BALL, Desmond y Kwa Chong Guan (eds.), *Assessing Track 2 Diplomacy in the Asia-Pacific Region*, Singapur, Escuela S. Rajaratnam de Estudios Internacionales, 2010.

BARKIN, Samuel J. y Bruce Cronin, “The State and the Nation: Changing Norms and the Rules of Sovereignty in International Relations”, *International Organization*, vol. 48, núm. 1 (1994), pp. 107-130.

BLITZKOVSKY, Petr, “Two crises, two responses: adjustment of economic governance in ASEAN and the European Union”, *Asia Europe Journal*, vol. 9, núm. 2 (2012), pp. 91-106.

BOELLA, Guido y Leendert van der Torre, “Regulative and Constitutive Norms in Normative Multiagent Systems”, *American Association for Artificial Intelligence* [En línea] Consultado el 13 de julio de 2017. Disponible en el World Wide Web: <<http://www.di.unito.it/~guido/torino2008/articoli/CONFERENZE/43-kr04.pdf>>.

BOND, Christopher S., y Lewis M. Simons, “The Forgotten Front. Winning Hearts and Minds in Southeast Asia”, *Foreign Affairs*, vol. 88, núm. 6 (2009), pp. 52-63.

CABALLERO-ANTHONY, Mely (ed.), *Political Change, Democratic Transitions and Security in Southeast Asia*, Nueva York, Routledge, 2010.

_____ “Mechanisms of Dispute Settlement: The ASEAN Experience”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 20, núm. 1 (1998), pp. 38-66.

CHAU, Andrew, “Security Community and Southeast Asia. Australia, the U.S. and ASEAN’s Counter-Terror Strategy”, *Asian Survey*, vol. 48, núm. 4 (2008), pp. 626-649.

CHOW, Jonathan T., “ASEAN Counterterrorism Cooperation since 9/11”, *Asian Survey*, vol. 45, núm. 2 (2005), pp. 302-321.

DAVIES, Mathew, “A community of practice: explaining change and continuity in ASEAN’s diplomatic environment”, *The Pacific Review*, vol. 29, núm. 2 (2016), pp. 211-233.

_____ “The Perils of Incoherence: ASEAN, Myanmar and the Avoidable Failures of Human Rights Socialization”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 34, núm. 1 (2012), pp. 1-22.

- DEUTSCH, Karl W., *Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Foundations of Nationality*, Cambridge, MIT Press, 1966.
- EATON, Sarah y Richard Stubbs, “Is ASEAN Powerful? Neo-realist versus constructivist approaches to power in Southeast Asia”, *The Pacific Review*, vol. 19, núm. 2 (2006), pp. 135-155.
- EMMERS, Ralf, “Comprehensive security and resilience in Southeast Asia: ASEAN’s approach to terrorism”, *The Pacific Review*, vol. 22, núm. 2 (2009), pp. 159-177.
- _____ “Regional Hegemonies and the Exercise of Power in Southeast Asia: A Study of Indonesia and Vietnam”, *Asian Survey*, vol. 45, núm. 4 (2005), pp. 645-665.
- _____ “The Indochinese enlargement of ASEAN: security expectations and outcomes”, *Australian Journal of International Affairs*, vol. 59, núm. 1 (2005), pp. 71-88.
- FINNEMORE, Martha y Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization*, vol. 52, núm. 4 (1998), pp. 887-917.
- FISHER, Charles A., “Southeast Asia: The Balkans of the Orient? A Study in Continuity and Change”, *Geography*, vol. 47, núm. 4 (1962), pp. 347-367.
- FUNSTON, John, “ASEAN: Out of Its Depth?”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 20, núm. 1 (1998), pp. 22-37.
- GERSTL, Alfred, “The Depoliticisation and ‘ASEANisation’ of Counter-Terrorism Policies in South-East Asia: A Weak Trigger for a Fragmented Version of Human Security”, *Austrian Journal of South-East Asian Studies*, vol. 3, núm. 1 (2010), pp. 48-75.
- GERSHMAN, John, “Is Southeast Asia the Second Front?”, *Foreign Affairs*, vol. 81, núm. 4 (2002), pp. 60-74.
- GOH, Gillian, “The ‘ASEAN Way’. Non-Intervention and ASEAN’s Role in Conflict Management“, *Stanford Journal of East-Asian Affairs*, vol. 3, núm. 1 (2003), pp. 113-118.

- HANGGI, Heiner, *ASEAN and the ZOPFAN Concept*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), 1991.
- HASAN, Zubair, "Financial Crisis in Malaysia", *Islamic Economic Studies*, vol. 9, núm. 2 (2002), pp. 01-16.
- HEMMER, Christopher y Peter J. Katzenstein, "Why is there no NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism and the Origins of Multilateralism", *International Organization*, vol. 56, núm. 3 (2002), pp. 575-607.
- HIDETAKA, Yoshimatsu, "Political Leadership, Informality and Regional Integration in East Asia: The Evolution of ASEAN Plus Three", *European Journal of East Asian Studies*, vol. 4, núm. 2 (2005), pp. 205-232.
- JACKSON, Robert y George Sorensen, *Introduction to International Relations. Theories and Approaches*, Oxford, University Press, 2006.
- JETSCHKE, Anja y Jürgen Rütland, "Decoupling rethoric and practice: the cultural limits of ASEAN cooperation", *The Pacific Review*, vol. 22, núm. 2 (2009) pp. 179-203.
- JONES, Peter, "Diplomacia alterna de segunda vía (Diálogos Track Two). Enfoques teóricos y prácticos", *Perspectivas Internacionales. Ciencia política y relaciones internacionales*, vol. 5, núm. 1 (2009), pp. 235-257.
- JONES, David Martin y Michael L. R. Smith, "Making Process, Not Progress. ASEAN and the Evolving East Asian Regional Order", *International Security*, vol. 31, núm. 1 (2007), pp. 148-184.
- JONES, Michael E., "Forging and ASEAN Identity: The Challenge to Construct a Shared Destiny", *Contemporary Southeast Asia*, vol. 26, núm. 1 (2004), pp. 140-154).
- KATSUMATA, Hiro, "Establishment of the ASEAN Regional Forum: constructing a 'talk shop' or a 'norm brewery'?", *The Pacific Review*, vol. 19, núm. 2 (2006), pp. 181-198.
-
- _____ "Reconstruction of Diplomatic Norms in Southeast Asia: The Case for Strict Adherence to the ASEAN Way", *Contemporary Southeast Asia*, vol. 25, núm. 1 (2003), pp. 104-121.

-
- Jones, David Martin y Michael L. R. Smith, "ASEAN, Regional Integration and State Sovereignty", *International Security*, vol. 33, núm. 2 (2008), pp. 181-188.
- KATZENSTEIN, Peter J. (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1996.
- KIVIMÄKI, Timo, "Power, interest of culture – is there a paradigm that explains ASEAN's political role best?", *The Pacific Review*, vol. 21, núm. 4 (2008), pp. 431-450.
- KRAFT, Herman Joseph S., "ASEAN and intra-ASEAN relations: weathering the storm?", *The Pacific Review*, vol. 13, núm. 3 (2000), pp. 453-472.
- MAHBUMANI, Kishore, "ASEAN as a Living, Breathing Modern Miracle", *Horizons*, núm. 2 (2015), pp. 136-149.
- MAISRIKOD, Surin, "Thailand's Policy Dilemmas Towards Indochina", *Contemporary Southeast Asia*, vol. 14, núm. 3 (1992), pp. 287-300.
- MANEA, María-Gabriela, "How and Why Interaction Matters. ASEAN's Regional Identity and Human Rights", *Journal of the Nordic International Studies Association*, vol. 44, núm. 1 (2009), pp. 27-49.
- MASILAMANI, Logan, y Jimmy Peterson, "The 'ASEAN Way': The Structural Underpinnings of Constructive Engagement", *Foreign Policy Journal*, 15 de octubre de 2014 [En línea] Consultado el 10 de abril de 2017. Disponible en el World Wide Web: <https://www.foreignpolicyjournal.com/2014/10/15/the-asean-way-the-structural-underpinnings-of-constructive-engagement/>.
- MOLLER, Kay, "Cambodia and Burma: The ASEAN Way Ends Here", *Asian Survey*, vol. 38, núm. 12 (1998), pp. 1087-1104.
- MOORTHY, Ravichandran y Guido Benny, "Is an 'ASEAN Community' Achievable? A Public Perception Analysis in Indonesia, Malaysia and Singapore of the Perceived Obstacles to Regional Community", *Asian Survey*, vol. 52, núm. 6 (2012), pp. 1043-1066.

- MORADA, Noel M., “Philippine –American Security Relations after 11 September: Exploring the Mutuality of Interests in the Fight Against International Terrorism”, *Southeast Asian Affairs* (2003), pp. 228-238.
- NAIR, Deepak, “ASEAN’s Core Norms in the Context of the Global Financial Crisis. Is the Crisis a Catalyst for Institutional Development?”, *Asian Survey*, vol. 51, núm. 2 (2011), pp. 245-267.
- NAIR, Chandran, “After 50 years of progress, it’s time for ASEAN’s next economic revolution”, *World Economic Forum*, 10 de mayo de 2017 [En línea] Consultado el 15 de agosto de 2017. Disponible en el World Wide Web: <https://www.weforum.org/agenda/2017/05/aseans-next-economic-revolution?utm_content=bufferfb7b&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer>.
- NARINE, Shaun, “ASEAN in the Aftermath: The Consequences of the East Asian Economic Crisis”, *Global Governance*, vol. 8, núm. 2 (2002), pp. 179-194.
- _____ “Institutional Theory and Southeast Asia: The Case of ASEAN”, *World Affairs*, vol. 161, núm. 1 (1998), pp. 33-47.
- NESADURAI, Helen E., “ASEAN and regional governance: from regional order to regional community?”, *The Pacific Review*, vol. 22, núm. 1 (2009), pp. 91-118.
- NISHIKAWA, Yukiko, “The ‘ASEAN Way’ and Asian Regional Security”, *Politics & Policy*, vol. 35, núm. 1 (2007), pp. 42-56.
- OGILVIE-WHITE, Tanya, “Non-proliferation and Counterterrorism Cooperation in Southeast Asia: Meeting Global Obligations through Regional Security Architectures?”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 28, núm. 1 (2006), pp. 01-26.
- ONUF, Nicholas, “Constructivism: A User’s Manual” en su libro con V. Kubáková y P. Kowert (eds.), *International Relations in a Constructed World*, Nueva York, M. E. Sharpe, 1998.

- RADTKE, Kerstin, “ASEAN Enlargement and Norm Change – A Window of Opportunity for Democracy and Human Rights Entrepreneurs?”, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, vol. 33, núm. 3 (2014), pp. 79-105.
- RYU, Yongwook, “The Asian Financial Crisis and ASEAN’s Concept of Security”, Tesis, S. Rajaratnam School of International Studies, Singapur, 2008.
- RÜLAND, Jürgen, “ASEAN and the Asian crisis: theoretical implications and practical consequences for Southeast Asian regionalism”, *The Pacific Review*, vol. 13, núm. 3 (2000), pp. 421-451.
- SCHULZE, Kirsten E., “Indonesia’s Approach to Yihadist Deradicalization”, *CTC Sentinel*, vol. 1, núm. 9 (2008), pp. 30-31.
- SIMON, Sheldon, “ASEAN and Multilateralism: The Long, Bumpy Road to Community”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 30, núm. 2, 2008, pp. 264-292.
- SMITH, Anthony, “Indonesia’s Role in ASEAN: The End of Leadership”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 21, núm. 2 (1999), pp. 238-260.
- STRATING, Bec, “Timor-Leste’s critical window on ASEAN”, *The Interpreter. LOWY Institute*, 17 de agosto de 2017 [En línea] Consultado el 17 de agosto de 2017. Disponible en el World Wide Web: < <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/timor-leste-critical-window-asean>>.
- STUBBS, Richard, “The ASEAN alternative? Ideas, institutions and the challenge to ‘global’ governance”, *The Pacific Review*, vol. 21, núm. 4 (2008), pp. 451-468.
- _____ “ASEAN in 2003: Adversity and Response”, *Southeast Asian Affairs*, (2004), pp. 3-17.
- _____ “Subregional Security Cooperation in ASEAN: Military and Economic Imperatives and Political Obstacles”, *Asian Survey*, vol. 32, núm. 5 (1992), pp. 397-410.
- _____ “ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism?”, *Asian Survey*, vol. 42, núm. 3 (2002), pp. 440-455.

- TANNENWALD, Nina, "Ideas and Explanation: Advancing the Theoretical Agenda", *Journal of Cold War Studies*, vol. 7, núm. 2 (2005), pp. 13-42.
- TARLING, Nicholas, *The Cambridge History of Southeast Asia. The Nineteenth and Twentieth Centuries*, vol. II, Cambridge, University Press, 1992.
- TERLOW, Kees, "From thick to thin regional identities?", *GeoJournal*, vol. 77, núm. 5 (2012), pp. 707-721.
- THAN, Mya (ed.), *ASEAN Beyond the Regional Crisis: Challenges and Initiatives*, Singapur, ISEAS, 2001.
- _____ y Carolyn L. Gates, *ASEAN Enlargement. Impacts and Implications*, Singapur, Institute of Southeast Asian Studies, 2001.
- THOMAS, Kenneth W., "Conflict and Conflict Management: Reflections and Update", *Journal of Organizational Behavior*, vol. 13, núm. 3 (1992), pp. 265-274.
- THOMPSON, Fraser y Oliver Tonby, "Understanding ASEAN", *McKinsey&Company*, [En línea] Consultado el 15 de agosto de 2017. Disponible en el World Wide Web: <<http://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/understanding-asean-seven-things-you-need-to-know>>.
- TUAN, Hoang Anh, "ASEAN Dispute Management Implications for Vietnam and an Expanded ASEAN", *Contemporary Southeast Asia*, vol. 18, núm. 1 (1996), pp. 61-80.
- WAH, Chin Kin, "Introduction: ASEAN – Facing the Fifth Decade", *Contemporary Southeast Asia*, vol. 29, núm. 3 (2007), pp. 395-405.
- WALTZ, Kenneth, *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*, Nueva York, Columbia University Press, 2001.
- WEATHERBEE, Donald E., *International Relations in Southeast Asia. The Struggle for Autonomy*, Maryland, Rowman and Littlefield, 2009.
- WENDT, Alexander, "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics", *International Organization*, vol. 46, núm. 2 (1992), pp. 391-425.

“Collective Identity Formation and the International State”, *The American Political Science Review*, vol. 88, núm. 2 (1994), pp. 384-396.

XIAOMING, Zhang, “The rise of China and Community Building in East Asia”, *Asian Perspective*, vol. 30, núm. 3 (2006), pp. 129-148.

YOUNG CHUL, Cho, “Conventional and Critical Constructivist Approaches to National Security: An Analytical Survey”, *The Korean Journal of International Relations*, vol. 49, núm. 1 (2009), pp. 75-102.

ZEHFUSS, Maja, “Constructivism and Identity: A Dangerous Liason”, *European Journal of International Relations*, vol. 7, núm. 3 (2001), pp. 315-348.

Prensa, orden cronológico

KYNGE, James, “China was the real victor of Asia’s financial crisis”, *Financial Times*, 2 de julio de 2017 [En línea] Consultado el 20 de abril de 2017. Disponible en el World Wide Web: <<https://www.ft.com/content/5cf22564-5f2a-11e7-8814-0ac7eb84e5f1>>.

“The critical role of the ASEAN Regional Forum in building co-operation and trust”, *Europe’s World*, 7 de agosto de 2015 [En línea] Consultado el 15 de julio de 2017. Disponible en el World Wide Web: <<http://europesworld.org/2015/08/07/critical-role-asean-regional-forum-building-co-operation-trust/#.WZXgTVXyguU>>.

“Malasia evacuará a la población de la zona ocupada por los rebeldes filipinos en el Sabah”, *El Diario España*, 25 de marzo de 2013 [En línea] Consultado el 20 de abril de 2017. Disponible en el World Wide Web: <http://www.eldiario.es/politica/Malasia-poblacion-rebeldes-filipinos-Sabah_0_114788637.html>.

“The 12th October 2002 Bali bombing plot”, *BBC*, 11 de octubre de 2012 [En línea] Consultado el 15 de abril de 2017. Disponible en el World Wide Web: <<http://www.bbc.com/news/world-asia-19881138>>.

“Indonesia y dirigentes del Movimiento para la Liberación de Aceh firman la paz en Helsinki”, *Libertad Digital*, 15 de agosto de 2008 [En línea] Consultado el 15 de abril

- de 2017. Disponible en el World Wide Web: <<http://www.libertaddigital.com/mundo/indonesia-y-dirigentes-del-movimiento-para-la-liberacion-de-aceh-firman-la-paz-en-helsinki-1276258511/>>.
- “Ten Years On. How Asia shrugged off its economic crisis”, *The Economist*, 4 de julio de 2007 [En línea] Consultado el 15 de abril de 2017. Disponible en el World Wide Web: <<http://www.economist.com/node/9432495>>.
- REINOSO, José, “Tres bombas causan 25 muertos en Bali. El Presidente de Indonesia alerta sobre el peligro de nuevos atentados terroristas”, *El País*, 2 de octubre de 2005 [En Línea] Consultados el 15 de abril de 2017. Disponible en el World Wide Web: <https://elpais.com/diario/2005/10/02/internacional/1128204002_850215.html>.
- MYDANS, Seth, “4 Arrested in Plot to Bomb Embassies and Resorts in Thailand”, *New York Times*, 11 de junio de 2003 [En línea] Consultado el 13 de abril de 2017. Disponible en el World Wide Web: <http://www.nytimes.com/2003/06/11/world/4-arrested-in-plot-to-bomb-embassies-and-resorts-in-thailand.html?_r=0>
- “Recovery from the Asian Crisis and the Role of the IMF”, *International Monetary Fund*, junio de 2000 [En línea] Consultado el 12 de abril de 2017. Disponible en el World Wide Web: <<https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/062300.htm>>.
- “ASEAN Nations disagree on admitting Cambodia”, *CNN World News*, 15 de diciembre de 1998 [En línea] Consultado el 15 de julio de 2017. Disponible en el World Wide Web: <<http://edition.cnn.com/WORLD/asiapcf/9812/15/asean.03/>>.
- “Hun Sen claims no coup in Cambodia. Evacuations continue; ASEAN delays entry”, *CNN World News*, 10 de julio de 1997 [En línea] Consultado el 15 de julio de 2017. Disponible en el World Wide Web: <<http://edition.cnn.com/WORLD/9707/10/cambodia/>>.
- “Somprasong Land Defaults On an Interest Payment”, *The Wall Street Journal*, 5 de febrero de 1997 [En línea] Consultado el 12 de abril de 2017. Disponible en el World Wide Web: <<https://www.wsj.com/articles/SB855143654977386000>>.

Otras referencias

“The War in Afghanistan”, **BBC** [En línea] Consultado el 20 de abril de 2017. Disponible en el World Wide Web: < http://www.bbc.co.uk/history/the_war_in_afghanistan>.

“Pattani United Liberation Organization (PULO)”, **Terrorism Research & Analysis Consortium** [En línea] Consultado el 20 de abril de 2017. Disponible en el World Wide Web: <<https://www.trackingterrorism.org/group/pattani-united-liberation-organization-pulo>>.