

# Seguridad y cooperación en el Sudeste Asiático: balance y perspectivas

Juan Manuel López Nadal  
Embajador de España en Tailandia

El Sudeste Asiático no agrupa a las principales potencias de Asia y Pacífico, pero constituye una subregión de una extraordinaria importancia geoestratégica, por su ubicación en una de las principales rutas comerciales y de abastecimiento energético del mundo. También por albergar a uno de los conjuntos más ricos y variados de culturas y civilizaciones no sólo de Asia, sino del mundo.

Finalmente, el Sudeste Asiático es también teatro de los principales desafíos para la seguridad mundial en la actualidad: rivalidad entre potencias, terrorismo, degradación ambiental, tráfico de personas, catástrofes naturales...

El drama del tsunami del 26 de diciembre pasado acercó a los televisores de nuestras casas el drama vivido por estos pueblos. La solidaridad fue extraordinaria. Sería de desear que esta triste ocasión sirviese para aumentar el interés por el conocimiento de estos países tan maravillosos por sus paisajes y por la cualidad humana de sus habitantes.

## Una región singular

En la encrucijada situada entre las dos grandes masas continentales eurasiática y australiana y en la confluencia de los océanos Índico y Pacífico, el Sudeste Asiático es probablemente la región del mundo con una mayor diversidad interna.

Teniendo en cuenta que la propia noción de "Sudeste Asiático" tiene orígenes relativamente recientes, no es de extrañar que el concepto de una identidad común en esa zona sea todavía muy embrionario. Han sido, sobre todo, factores exógenos muy poderosos -económicos, políticos y estratégicos- los que impulsarían la creación de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), en 1967, y su posterior desarrollo, con sus indiscutibles logros, pero no exento de obstáculos ni de decepciones.

A lo largo de la historia, el Sudeste Asiático fue fundamentalmente un área determinada más por sus relaciones con

los demás que por consideraciones intrínsecas; encrucijada tradicional de las dos grandes civilizaciones asiáticas, este sentido de definición relacional con "el otro", -que se extendería después, de manera sucesiva, tanto a los mercados que trajeron el islam como a los colonizadores occidentales-, marcaría los rasgos de este variado conjunto de países y pueblos.

Grandes civilizaciones autóctonas surgieron en el Sudeste Asiático, y adquirieron poder y riqueza a partir de su capacidad de obtener provecho de relaciones comerciales que se

extendían más allá de los límites regionales. Así, por ejemplo, en el siglo VII de la Era Cristiana, el Reino de Srivijaya estructuró un sistema original que exportaba los productos de los bosques de Sumatra hacia los mercados exóticos de

China o de la India. Las sociedades del Sudeste Asiático eran abiertas en creencias y en comercio, adaptándose creativamente a las grandes corrientes religiosas y culturales, a las que fueron capaces de dar una impronta particular. La configuración del territorio, la climatología, el paisaje y las formas de producción cristalizaron en unas formas de vida que, por encima de barreras geográficas, étnicas o religiosas, darían a este conjunto terrestre y marítimo una configuración humana y un paisaje muy peculiares.

La configuración del conjunto geopolítico que es actualmente el Sudeste Asiático y la concepción de una identidad necesariamente abierta al exterior se vieron condicionadas, ante todo, por la propia estructura geográfica de la región. Sus rasgos más prominentes, la sucesión de sistemas montañosos norte-sur en el continente, las cuencas aluviales de los grandes ríos (Rojo, Mekong, Chao-Phya, Salween, Irrawaddy) y las aguas tranquilas y poco profundas en torno a los archipiélagos predisponían a relaciones de comercio marítimo.

Estos rasgos promovieron la aparición y el desarrollo de comunidades diferenciadas, especialmente en el continente -birmanos, tai, vietnamitas, jemeritas... - relativamente aislados entre sí por configuraciones orográficas y tribus más o

**"El Sudeste Asiático es también teatro de los principales desafíos para la seguridad mundial en la actualidad: rivalidad entre potencias, terrorismo, degradación ambiental, tráfico de personas, catástrofes naturales..."**

## Geopolítica - Política

menos primitivas interpuestas. Este fue el panorama que encontraron los exploradores y colonizadores europeos a partir del siglo XVI.

La colonización occidental que afectó a todo este conjunto geográfico –con la interesante excepción del antiguo reino de Siam, actual Tailandia– daría lugar a la aparición, al socaire de los intereses de las potencias imperiales, de las primeras administraciones coloniales de índole pre-estatal: serían precisamente las élites autóctonas formadas bajo esas administraciones coloniales las que, estimuladas por la rápida victoria japonesa sobre las potencias europeas ocupantes y la consiguiente destrucción del mito de la “invencibilidad del hombre blanco”, encabezaban los distintos movimientos nacionalistas que protagonizarían los procesos de descolonización, de independencia y de lenta y penosa articulación de los nuevos estados-nación que vertebrarían la zona desde la segunda mitad del siglo XX.

La dialéctica de la unidad frente a la diversidad y la necesidad de combinar la afirmación de la soberanía de los nuevos estados –esencial para los movimientos nacionalistas que los originaron– con los imperativos de una integración reclamada por la propia supervivencia de los mismos, determinan el rasgo a mi juicio más particular del proceso de integración representado por la ASEAN. Al partir de parámetros históricos muy diferentes de los que dieron origen al proceso de construcción europea, los “padres fundadores” de la ASEAN no sólo consideraban inimaginable que la integración regional que promovían supusiera cualquier forma de dilución de las soberanías nacionales de sus Estados respectivos; bien al contrario, la clave de bóveda que inspira a todo el proceso, y que sólo en fecha muy reciente –desde la crisis financiera de la segunda mitad de los noventa– ha empezado a cuestionarse muy tímidamente, es que sólo mediante la configuración de un conjunto regional con capacidad de afrontar y superar los retos endógenos y exógenos pueden promover de manera eficaz la capacidad de resistencia de estos Estados y la adaptación sus desafíos<sup>1</sup>.

En este sentido, existen numerosos elementos de diversidad entre los países del Sudeste Asiático. El primero es el de la propia geografía: el desarrollo histórico y la situación estratégica de las naciones archipelágicas, como Indonesia o Filipinas, son marcadamente diferentes de las de los Estados continentales. Las fértiles cuencas fluviales en torno a las cuales se crean Tailandia, Vietnam o Myanmar proporcionan la base para un crecimiento demográfico y la aparición de unidades políticas significativas anteriores a la colonización; en contraste, el desarrollo económico y político en las zonas insulares y marítimas se vio siempre obstaculizado por el entorno físico. Esta circunstancia explica, por ejemplo, las mayores dificultades encontradas en sus procesos de consolidación nacional por Filipinas y, sobre todo, por Indonesia,

donde los movimientos secesionistas son endémicos y el establecimiento de una autoridad política y de una administración eficaz resultan mucho más complicadas.

Otro elemento diferenciador importante es la existencia, en la mayoría de los Estados de la región, de comunidades étnicas y/o religiosas minoritarias junto a otra predominante. La importación de distintas corrientes religiosas y culturales a lo largo de los siglos ha dado lugar a minorías budistas, hindúes y cristianas frente a la mayoría musulmana en Malasia e Indonesia; minorías musulmanas y cristianas frente a la mayoría budista en Tailandia, Birmania y Vietnam; minorías musulmanas frente a la mayoría cristiana en Filipinas... sólo Camboya, Laos (budistas) y Brunei (musulmana) son relativamente homogéneas.

La importancia de las diferencias entre las sociedades nacionales se ve enfatizada por la demografía. Singapur tiene una población multiétnica, de mayoría china, pero su reducida población, con tan sólo 3,4 millones de habitantes, junto con uno de los niveles de vida más altos del mundo, hacen que este hecho no sea origen de tensiones mayores; en contraste, algunos de sus grandes vecinos, como Indonesia, con 215 millones de habitantes y bajo nivel de renta per cápita, se enfrenta a desafíos mucho mayores.

Las diferencias económicas nos obligan a distinguir, en primer lugar, a dos países (Singapur y Brunei) con un alto grado de desarrollo, equiparable a los de los países industrializados; otros dos países (Malasia y Tailandia), clasificables como de renta media, y el resto (Filipinas, Indonesia, Vietnam, Myanmar, Camboya y Laos, en orden descendente), en condiciones de subdesarrollo y con altos índices de pobreza.

Finalmente también tenemos a la vista grandes contrastes en cuanto a los sistemas políticos. Según la forma de estado, encontramos cuatro monarquías y seis repúblicas: entre las primeras, el pequeño sultanato de Brunei es una monarquía feudal, cuyas características sociopolíticas y económicas recuerdan más a las del Golfo Pérsico que a las de Asia; las otras tres monarquías, formalmente “constitucionales” (Tailandia, Malasia y Camboya), presentan rasgos muy diferentes entre sí; y más variopintas todavía son las seis repúblicas (Indonesia, Filipinas, Singapur, Vietnam, Laos y Myanmar).

En cuanto al contenido material de esos regímenes, y siguiendo la tipología de William Case<sup>2</sup>, distinguiremos entre dos democracias “de baja calidad” (Tailandia y Filipinas), una democracia en transición (Indonesia), dos pseudodemocracias (Singapur y Malasia), una monarquía feudal (Brunei), dos regímenes comunistas con un grado relativo de apertura económica –no política– (Vietnam y Laos), una inestable autocracia con revestimiento democrático (Camboya), y una rígida y tosca dictadura militar (Myanmar).

Esas grandes diferencias geográficas, económicas, culturales, religiosas y políticas no han impedido, sin embargo, que las naciones del Sudeste Asiático se hayan embarcado en un plan de integración regional que, con todas sus carencias y dificultades, se presenta como ejemplo a seguir para otros grandes ámbitos geográficos en Asia, África y América Latina.

Vista desde el exterior, la región se nos presenta en la actualidad con perfiles bien definidos, articulada institucionalmente en la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) que, con casi ya cuarenta años de existencia, integra hoy a los diez países que comparten un territorio tan extenso como abigarrado.

Desde su misma fundación, y especialmente desde la conclusión de la Guerra Fría a principios de los años noventa, la ASEAN ha jugado un papel importante en la promoción de la seguridad general en Asia y el Pacífico, que ha trascendido con mucho sus propios límites subregionales.

De ahí que esa singular organización regional haya jugado un papel de catalizador en la creación de una arquitectura de seguridad que, a diferencia de lo que sucedió en Europa durante y después de la Guerra Fría, había carecido en Asia-Pacífico de una estructuración institucional concreta.

### Luces y sombras de la ASEAN (1967-2004)

Desde su creación en agosto de 1967, la ASEAN ha evolucionado hasta ser en la actualidad una de las organizaciones de integración regional más destacadas del mundo. A partir de los cinco países fundadores la organización ha duplicado hasta diez el número de sus miembros extendiéndose a la totalidad de la región geográfica. La ASEAN ha sido capaz de articular procedimientos de decisión y modelos diplomáticos muy originales, y ha proporcionado a sus miembros un instrumento de gran utilidad para hacer frente a las sucesivas crisis regionales e internacionales durante casi cuatro décadas.

La diversidad en dimensiones, experiencias coloniales, desarrollo económico y sistemas políticos de los Estados que la fundaron hizo que la creación de la ASEAN apareciese como una sorpresa. Aunque en la Declaración de Bangkok se pone el énfasis en la promoción de la cooperación económica y de los intercambios culturales, el objetivo fundamental que motivó la creación de la ASEAN fue la seguridad. En esos momentos, en pleno auge de la Guerra Fría y

con el conflicto de Indochina en su fase más aguda, pendía sobre los cinco miembros fundadores la amenaza de la subversión de origen comunista, y todos ellos advertían la necesidad de promover el desarrollo socioeconómico para hacerle frente.

Los gobernantes de los cinco países fundadores temían que el incendio que estaba en curso en Vietnam, Laos y Camboya pudiese generalizarse a toda la región. La integración en una organización con capacidad de resistencia era necesaria para que cada uno de sus Estados pudiese, a su vez, resistir y sobreponerse a las amenazas a su seguridad nacional. Los fundadores de la ASEAN pretendían promover la cooperación política para estimular el desarrollo socioeconómico de cada uno de los Estados y del conjunto, como mejor instrumento para alejar los riesgos de conflicto y consolidar unos Estados que apenas habían emergido de la descolonización y se encontraban en delicados procesos de construcción nacional.

Hay que pensar que en 1967 apenas hacía dos años que Singapur había sido expulsado de manera traumática de la naciente Federación de Malasia, a causa de consideraciones de equilibrios interétnicos. Asimismo, la propia Malasia había tenido que hacer frente durante más de cuatro años a la "confrontación" lanzada contra ella por la Indonesia de Sukarno. Y que la propia Indonesia acababa de asistir a un violento cambio de régimen, con la sustitución del nacionalismo anticolonial de Sukarno por el "nuevo orden" del general Suharto, nacido en una compleja y controvertida sucesión de conspiraciones y golpes y de un posterior baño de sangre. Por su parte, Filipinas y Tailandia eran dos puntales de la política norteamericana de contención del comunismo y habían

formado parte de un malogrado intento de construir en el Sudeste Asiático el equivalente regional de la OTAN, lo que debía haber sido la malograda y efímera SEATO.

En ese contexto nada era más urgente que evitar que el

Sudeste Asiático se convirtiese en un teatro más de la Guerra Fría. De ahí que, tras su fundación en Bangkok, el primer acto de relieve de la naciente ASEAN fue la adopción en Kuala Lumpur (Malasia), en 1971, de la célebre declaración sobre la ZOPFAN (Zona de Paz, Libertad y Neutralidad en el Sudeste Asiático).

En términos reales los cinco países de la ASEAN mostraban, bajo la capa formal de la neutralidad, una disposición favorable al mantenimiento de la presencia y del predominio norteamericano en la región para equilibrar los designios y actividades de la Unión Soviética y de sus aliados.

## Geopolítica - Política

La bipolaridad de la Guerra Fría benefició a los intereses de la ASEAN, pues permitió mantener la presencia en la región de los Estados Unidos como garante de un entorno geopolítico seguro. Al mismo tiempo, el juego de equilibrios serviría para contener la proyección de poder de los tres principales actores de la época, Estados Unidos, la URSS y China.

En sus primeros años, y partiendo de expectativas muy modestas, la ASEAN debió dedicarse a restañar las heridas internas entre sus miembros y dotarse de métodos de trabajo particulares que acabarían definiéndola en gran manera. Los Estados miembros descubrirían que su agrupación reforzaba sus posibilidades negociadoras en foros como el GATT y pondrían los cimientos de lo que habría de llegar a ser una fructífera cooperación con la Comunidad Europea –y posteriormente con la UE–, y con otros actores regionales y mundiales.

El final de la guerra de Vietnam y las dramáticas escenas de la caída de Saigón (o su liberación, según como se mire) puso a la ASEAN frente a nuevos desafíos. Ahora tendría que tratar con un Vietnam reunificado bajo el comunismo y con regímenes comunistas instalados en Laos y en Camboya. La consolidación de la ASEAN se produce precisamente entonces, con la celebración en Bali, en febrero de 1976, de la primera cumbre de jefes de Estado y Gobierno de la organización, y la firma en esa ocasión de la Declaración de Concordia de la ASEAN y del Tratado de Amistad y Cooperación en el Sudeste Asiático. Estos dos documentos se consideran como el verdadero “código de conducta” de la organización.

A finales de 1978 las tropas vietnamitas invadieron la Camboya gobernada por el régimen pro-maoísta de los Jemeres Rojos. Se materializaba en Indochina el cisma sino-soviético que escindía el mundo comunista y que trasladaba al Sudeste Asiático la confrontación entre Moscú y Beijing.

Las acciones militares vietnamitas amenazaban la estabilidad regional y ponían de manifiesto que un Estado pequeño y débil podía ser invadido y ocupado por otro mayor y más fuerte, en violación de los principios consagrados en el Tratado de Bali. Por otra parte, la ocupación vietnamita de Camboya llevaba la amenaza a las fronteras de Tailandia y, por consiguiente, a la ASEAN.

Las percepciones de la amenaza en el seno de la ASEAN fueron diferentes, ya que mientras Tailandia y Singapur presionaban para que se diese una fuerte respuesta a la provocación vietnamita, Malasia e Indonesia –por razones derivadas de sus propios problemas étnicos internos– temían sobre todo a China y veían en el régimen de Hanoi un con-

trapeso a los supuestos designios chinos. Pero ante la amenaza directa que sentía Tailandia, con el ejército vietnamita en sus puertas y teniendo que atender a oleadas de refugiados en su territorio, el principio de solidaridad acabó imponiéndose y, salvando las primeras reticencias, la ASEAN hizo bloque en apoyo de Bangkok frente al desafío militar vietnamita.

La década de los ochenta estuvo protagonizada por el esfuerzo diplomático de la ASEAN para aislar internacionalmente a Vietnam y obligar a ese país a retirar sus fuerzas de Camboya. Hicieron falta más de diez años, pero la tenacidad acabó dando sus frutos. En las Naciones Unidas Vietnam se vio acorralado diplomáticamente, y el esfuerzo militar y económico combinado de la ASEAN, China y Estados Unidos consiguió unificar a la heterogénea resistencia camboyana y desangrar lentamente a los ocupantes vietnamitas.

Con la llegada al poder de Mijail Gorbachov en la URSS y ante la firme política de confrontación de los Estados Unidos, la OTAN y China, los soviéticos se vieron forzados a retirar el apoyo que prestaban a sus aliados vietnamitas. Los acuerdos de París de 1992, que propiciaron la retirada vietnamita y el establecimiento de un régimen de transición para Camboya, constituirían un rotundo triunfo diplomático para la ASEAN, que había logrado a la vez reforzar su solidaridad y cohesión interna, y aumentar notablemente su prestigio en el plano mundial.

Al concluir la Guerra Fría, a principios de los noventa, la ASEAN se había consolidado con su espléndida victoria diplomática en el conflicto de Camboya. Al amparo del optimismo generalizado con las proclamaciones de Francis Fukuyama sobre el supuesto “final de la Historia”, parecía llegado el momento de cobrar con creces los dividendos del aparente orden de paz que se perfilaba.

Además de reforzar su cohesión interna y afirmarse en el exterior, la ASEAN se vio favorecida por el notable despegue económico de sus países fundadores –a los que en 1984 se había sumado el Sultanato de Brunei–. El rápido crecimiento de sus economías hizo que las principales potencias industrializadas rivalizasen para acercarse a los países del Sudeste Asiático como socios comerciales. La intensificación de sus reuniones internas y de sus contactos con el exterior dio mayor robustez a la dinámica organización.

En 1989 la ASEAN impulsó la creación de un primer foro más amplio, la APEC (Cooperación Económica Asia-Pacífico), creada en una reunión ministerial en Canberra (Australia) con el propósito principal de fomentar la liberalización del comercio y las inversiones en la zona, y que luego se amplió y se dotó de cumbres anuales.

A fin de aprovechar las oportunidades de desarrollo que permitía la coyuntura de un momento lleno de esperanzas en el final de la Guerra Fría, en la Cumbre celebrada en Singapur, en 1992, la ASEAN acordó promover la creación para el año 2010 de un Área de Libre Comercio regional (AFTA).

Al concluir la Guerra Fría surgirían incertidumbres relativas a los nuevos equilibrios de fuerzas entre las potencias en Asia y el Pacífico (Estados Unidos, China y Japón, fundamentalmente), con importantes aumentos de las capacidades militares y desarrollo de nuevos sistemas armamentísticos y aparición de nuevos desafíos a la seguridad: derivados de la emergencia o rebrote de conflictos étnicos y religiosos, rivalidades económicas, terrorismo, criminalidad transnacional, movimientos migratorios incontrolados, desequilibrios ambientales y catástrofes naturales.

Todas esas incertidumbres, planeaban sobre el futuro de la seguridad regional. Los profundos cambios en el sistema internacional a principios de los noventa pudieron haber conducido a una situación de vacío de poder en Asia y el Pacífico. Los interrogantes eran numerosos. ¿Se mantendrían los Estados Unidos en su papel de regulador del equilibrio regional? ¿Intentaría China aprovechar la ocasión para perseguir de manera agresiva proyectos de hegemonía en la zona? ¿Mantendría Japón sus postulados constitucionales pacifistas en el nuevo contexto?

La ASEAN participó intensamente en el debate sobre la nueva arquitectura institucional y contribuyó a la misma con la propuesta y creación, en 1994, de un Foro Regional ASEAN (ARF) para promover la seguridad en el conjunto de Asia-Pacífico, integrando en el mismo a todos sus socios en el diálogo, incluyendo, entre otros, a los Estados Unidos, China, Japón, Rusia y la Unión Europea.

La primera reunión de esa nueva institución tuvo lugar en Bangkok en verano de 1995. Desde entonces el ARF se reúne con periodicidad anual, celebrando además seminarios monográficos intersesionesales en dos "vías": la primera, intergubernamental, entre altos funcionarios de los Estados participantes; y la segunda entre entidades y organismos no gubernamentales de la denominada "sociedad civil" (think-tanks, entidades privadas, académicos, expertos, etc.).

El principal mérito que la ASEAN ha logrado mediante el ARF es el establecimiento de un marco de diálogo sobre la seguridad en el conjunto de Asia-Pacífico, en el que ha sido

capaz de implicar a importantes actores internacionales presentes o interesados en la zona, y en primer lugar a las tres principales potencias: Estados Unidos, China y Japón.

El secreto de su éxito a lo largo de diez años ha sido la asunción por parte de todos los participantes del llamado "estilo ASEAN", que no es otro que el de la flexibilidad institucional y normativa, el carácter voluntario y no vinculante de sus acuerdos y el estilo informal de sus trabajos. En suma, conseguir que todos se sientan cómodos con su marco y perciban el interés de mantenerlo y desarrollarlo.

Porque a estas alturas la ASEAN había desarrollado ya su propio estilo particular de abordar las cuestiones diplomáticas y de

seguridad. El "estilo ASEAN" (si es que podemos traducir de esta manera la expresión "ASEAN way") fue el resultado de una combinación de factores, que abarcaban el entorno geopolítico, las tradiciones culturales comunes y la práctica adquirida por los políticos y diplomáticos de la región en sus crecientes interacciones.

El llamado "estilo ASEAN" se puede resumir en seis normas básicas:

1. Igualdad soberana de los Estados;
2. Desestimar la fuerza y recurrir a la solución pacífica para resolver los conflictos;
3. No interferencia y no intervención en asuntos internos;
4. No implicación de la ASEAN en contenciosos bilaterales de sus miembros;
5. Diplomacia discreta;
6. Respeto mutuo y tolerancia recíproca.

Estas seis normas básicas son el fundamento de cuatro criterios de actuación:

- a) Regionalismo abierto fundado en la transparencia, la no discriminación y la confianza;
- b) Seguridad cooperativa, mediante el diálogo abierto a todos los actores interesados partiendo del respeto a la soberanía, integridad e identidad;
- c) Flexibilidad normativa, sobre la base de la adhesión voluntaria, procesos de toma de decisión no vinculantes,

**"El principal mérito que la ASEAN ha logrado mediante el ARF es el establecimiento de un marco de diálogo sobre la seguridad en el conjunto de Asia-Pacífico [así como implicar en él] a las tres principales potencias: Estados Unidos, China y Japón"**

## Geopolítica - Política

estructuras institucionales ligeras y ausencia de elementos supranacionales;

- d) Construcción de consensos, como compromiso de avanzar mediante el establecimiento de las medidas que reciban apoyo amplio. El consenso no debe confundirse con la unanimidad, y no requiere por tanto el acuerdo total de todos.

Los mecanismos de consulta y consenso de la ASEAN hunden sus raíces en los de la tradición javanesa, de la que proceden los términos *musyawarah* (consulta) y *mufakat* (consenso) utilizados por la propia organización. Se pone el énfasis en los valores sociales de la confianza.

Este modus operandi, que responde a la naturaleza de unas sociedades que aborrecen la confrontación en público y que temen más que ninguna otra cosa el poder "perder la cara" ante los demás, ha sido "exportado" desde la ASEAN al conjunto de los foros internacionales que comparten con otros actores, tanto en Asia-Pacífico (ASEAN+3) como incluso con socios intercontinentales (conferencias post-ministeriales, Foro Regional ASEAN, APEC, ASEM...). Las élites políticas del Sudeste Asiático sienten escaso apego por las conferencias formales, las instituciones rígidas o los textos vinculantes o normativos; prefieren con claridad abordar las cuestiones importantes en un almuerzo informal o en el curso de una partida de golf, mediante el fomento de la relación personal.

Con esa visión amplia de propiciar el diálogo con importantes actores económicos y estratégicos mundiales que había inspirado la creación de la APEC en 1989 y la del ARF en 1994, la ASEAN advirtió la conveniencia de articular el eslabón pendiente en el diálogo tricontinental. Si el diálogo transatlántico venía funcionando desde hacía tiempo a través de la OTAN y el nexo transpacífico parecía bien articulado mediante el foro APEC se hacía preciso lograr un marco de encuentro entre asiáticos y europeos, distanciados por la Historia tras el período traumático de la descolonización.

La ASEAN mantenía ya desde finales de los setenta un marco de diálogo con la entonces Comunidad Europea, que con los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam se reforzaba convirtiéndose en la UE. Pero faltaba un marco de diálogo euro-asiático. A iniciativa de Singapur y de Francia se celebró en primavera de 1996 en Bangkok la primera reunión de Jefes de Estado y Gobierno de Europa y de Asia, asistiendo a ella, por parte europea, los líderes de los entonces quince Estados miembros de la UE más el presidente de la Comisión, y, por parte asiática, los dirigentes de los siete Estados de la ASEAN (tras Brunei en 1984 se incorporaría Vietnam en 1995), más los de China, Japón y Corea del Sur. Este encuentro tendría importantes

consecuencias. Además de dar origen al nuevo marco ASEM (Asia-Europe Meeting), que desde entonces ha venido celebrando cumbres cada dos años, y una pléyade de reuniones ministeriales y de expertos, se perfiló un nuevo marco de cooperación asiático con vocación de "desbordar" a la ASEAN y extenderse al conjunto de Asia Oriental, incorporando a los colosos chino y japonés y a la emergente Corea del Sur.

Pero cuando la ASEAN se disponía a celebrar con pompa y fasto su trigésimo aniversario estalló una grave y espectacular crisis económico-financiera. La decisión del gobierno tailandés de dejar en flotación libre al baht, renunciando a la paridad fija con el dólar, en julio de 1997, desató el llamado "efecto Tom Yam Kung"<sup>3</sup>, propagándose rápidamente al conjunto de la región la catástrofe que se había abatido sobre la economía tailandesa dadas las graves carencias del sistema financiero del país y la explosión de la burbuja especulativa en el sector inmobiliario. La crisis prendió como una mecha en el conjunto de la región y provocó el rápido desmoronamiento de lo que hasta hacía pocos días habían sido los llamados "nuevos tigres" de la economía mundial, con efectos principalmente duros en Malasia e Indonesia, además de la propia Tailandia, y extendiendo sus ramificaciones más allá de la ASEAN hasta alcanzar a Corea del Sur y afectar gravemente a la economía japonesa, que quedó sumida en una larga parálisis.

Junto a los efectos estrictamente económicos, que se prolongarían hasta después del cambio del siglo y del milenio, esa grave crisis tuvo también un fuerte impacto social y político. La arrogancia de los dirigentes del Sudeste Asiático que habían pretendido legitimar con el fuerte crecimiento económico de las dos últimas décadas sus regímenes autoritarios en base a unos pretendidos "valores asiáticos" quedó desmentida por la crudeza de los hechos. En Tailandia el gobierno del general Chavalit se vio obligado a aceptar un proceso de reforma constitucional democratizadora a finales de 1997; en Malasia el movimiento de la "reformasi", articulado en torno al ex vicepresidente Anwar Ibrahim puso contra las cuerdas a Mahathir, que conseguiría salvar su cargo con medidas que combinaban la energía con la demagogia; más grave fue lo sucedido en Indonesia, donde la crisis se llevó por delante al régimen autoritario del general Suharto, arrastrado por las masas indignadas por tanta corrupción y desgobierno.

Se abriría en ese enorme país un prolongado e incierto período de transición que en estos momentos, siete años después de la caída del dictador, no puede todavía darse por concluido.

Junto a las profundas transformaciones a las que dio lugar en los países afectados y a la incapacidad demostrada por

la ASEAN para hacerle frente –lo que pondría sordina al triunfalismo con el que se había preparado el trigésimo aniversario– el impacto de la crisis económica y financiera de finales de los noventa puso de manifiesto con toda claridad la dependencia del Sudeste Asiático respecto de las grandes potencias. Sin pretender negar los indudables méritos que las sociedades de los países ASEAN han demostrado en la superación de la crisis, ésta no hubiera sido posible sin el compromiso responsable de China. Ésta evitó la tentación de una devaluación competitiva de su moneda que le habría favorecido a corto plazo, sin la capacidad de Japón para poner rápidamente en orden su propia economía y asistir a las de los países afectados, y sin la voluntad política de los Estados Unidos para facilitar la puesta en marcha de los programas de rescate para la región del FMI, institución que jamás hubiese actuado sin el visto bueno de Washington.

En este contexto, maltrecha por la crisis económica, la ASEAN se decidió a culminar rápidamente su ampliación, dando cabida primero a Laos y a Myanmar, (1997), y posteriormente a Camboya (1999) hasta extenderse a la totalidad del espacio geográfico del Sudeste Asiático<sup>4</sup>.

Esta ampliación ha resultado muy controvertida. La incorporación de esos tres países, junto a la anterior de Vietnam (1995) profundizaba los desequilibrios económicos y de desarrollo entre los cinco fundadores más Brunei, por una parte, y los cuatro recién llegados, por otra; en el orden político la situación era por lo menos tan problemática como en el económico. Vietnam y Laos no mostraban la menor intención de abrir sus monolíticos sistemas comunistas. La inestable Camboya, presa de rivalidades y enfrentamientos violentos tras la complicada pacificación lograda con los acuerdos de París (1992) era, ese mismo año, teatro de un golpe de Estado dado por el ex comunista Hun Sen contra su socio y adversario el príncipe Norodom Ranariddh; esa circunstancia hizo que la incorporación camboyana se demorase dos años respecto a las de Laos y Myanmar.

Si el proceso de desarrollo e institucionalización de la ASEAN, el espectacular desarrollo de sus economías y el prestigio internacional que le ha permitido auspiciar la creación de foros de diálogo y cooperación económica y geoestratégica que desbordan con mucho su propio ámbito figuran entre los indiscutibles méritos de la institución, la incapacidad como colectivo para afrontar de manera coherente y eficaz una crisis tan dura con la de finales de los noventa y la paradójica rigidez a la que la propia interpretación de unos principios de acción que se quieren antes que nada flexibles para abordar las situaciones de crisis en el interior de sus Estados miembros son las sombras que matizan y atenúan el brillo de unos logros indiscutibles.

En resumen, en el lado positivo de la balanza, la ASEAN:

1. Ha demostrado ser un interlocutor colectivo activo y responsable en los foros internacionales.
2. Ha intervenido con éxito como mediador en conflictos regionales, defendiendo eficazmente sus propios intereses al propiciar los de la región Asia-Pacífico en su conjunto. Tal hecho quedó demostrado a lo largo del conflicto camboyano. Posteriormente la ASEAN lograría atraer la cooperación de China para desactivar las potencialidades de conflicto a consecuencia de las diferentes reclamaciones de soberanía sobre las Islas Spratly, ricas en recursos energéticos, en el Mar de China Continental.
3. Se ha afirmado como comunidad de seguridad, en la que cualquier Estado miembro consideraría muy seriamente recurrir a la fuerza para resolver conflictos con sus socios.
4. La ASEAN es una compleja y poderosa red de contactos personales, articulados a través de millares de reuniones anuales entre políticos, funcionarios, expertos y representantes de las respectivas sociedades civiles. Todo ello facilita la creación de confianza y la toma de decisiones transparentes y consensuadas.
5. La ASEAN es un buen marco regional de desarrollo económico. La creación de un entorno pacífico y estable ha permitido que los Estados miembros experimentasen un espectacular crecimiento en sus economías en las décadas anteriores a la crisis, y se recuperasen después con notable rapidez de los efectos de la misma.
6. La ASEAN como área de libre comercio. Si los Estados miembros de la ASEAN son capaces de cumplir los calendarios acordados para la realización de su área de libre comercio (AFTA), y de manera particular integrar en la misma a los cuatro países menos desarrollados, se propiciará la integración general de la región, haciéndola más atractiva para las inversiones exteriores y dando a sus economías mayor competitividad y dinamismo.

En el lado negativo de la balanza se encontrarían las consecuencias de lo que los especialistas llaman la “carga histórica” del proceso de integración en el Sudeste Asiático. ¿Por qué la ASEAN ha optado por la cooperación suave y gradual y no ha apostado por una integración rápida y profunda? Tal como vimos anteriormente el proceso de regionalización en el Sudeste Asiático se puso en marcha apenas concluido el proceso de descolonización en la zona, cuando la seguridad era un imperativo para poder consolidar las identidades nacionales apenas nacientes. El cuestionamiento de la soberanía estatal en aras de una entelequia supranacional estaba –y sigue estando hoy mismo– fuera de toda consideración.

## Geopolítica - Política

Algunos historiadores han observado que el crecimiento del regionalismo en el Sudeste Asiático se vio obstaculizado por los amargos recuerdos del colonialismo y de la Segunda Guerra Mundial, que sembraron tensiones, disputas y desconfianzas entre los pueblos de la zona, animados por paralelos sentimientos nacionalistas. Hoy mismo, cuando han pasado más de 37 años desde la creación de la ASEAN, el nacionalismo sigue estando muy vivo en esta compleja región.

Hasta el estallido de la crisis financiera de finales de los noventa se pensó que el "estilo ASEAN", flexible e informal, podía gestionar las relaciones entre los actores con la misma eficacia que los sistemas formales y normativos. Los hechos demostraron que ante el embate de la crisis la ASEAN fue incapaz de actuar de manera eficaz y coordinada y dio una imagen negativa sobre su efectividad como organización de cooperación económica. Algunos piensan que, con la crisis, los responsables de la ASEAN llegaron a la conclusión de que les convenía ampliar el marco de la integración regional; no es casual que, a partir de entonces, las reuniones en el formato "ASEAN+3" (con China, Japón y Corea del Sur) se hiciesen más frecuentes.

A finales de los noventa, sumidos en el golpe de la crisis, algunos responsables de la ASEAN creyeron llegado el momento de reconsiderar sus modos de actuación. El entonces ministro de Asuntos Exteriores de Tailandia, Surin Pitsuwan, se atrevió a proponer que los procedimientos del "estilo ASEAN" fuesen reconsiderados, especialmente cuando la aplicación del principio de no intervención en asuntos internos de los socios pudiese conducir a la desestabilización de hecho de la organización en su conjunto. Con el apoyo de Filipinas, Tailandia propuso que la política de no ingerencia fuese sustituida por la de "compromiso flexible", que permitía presionar a las autoridades del país en crisis para poder salir de una situación de punto muerto. Aunque formalmente esta propuesta fue rechazada por Indonesia (todavía bajo Suharto); Malasia, Singapur, Vietnam y Brunei, la tentativa de Surin inspiró la creación, tres años más tarde, de una troika ASEAN para abordar problemas específicos que pudiesen tener implicaciones regionales.

El procedimiento se probó con Camboya, demorando la entrada de ese país en ASEAN para resolver la crisis derivada del golpe de Hun Sen, pero los principios que inspiran a la ASEAN y el compromiso entre nacionalismos que representa lo había hecho totalmente inviable. Algo parecido sucede ahora, cuando la ASEAN muestra su incapacidad de influir sobre la Junta Militar en el poder en Rangún para

hacer que emprenda decididamente una política de democratización, reconciliación nacional y respeto de los derechos fundamentales

Las nuevas realidades económicas y geopolíticas, el desafío de amenazas como el terrorismo, el crimen transnacional y las catástrofes ambientales generadas por el hombre o por la naturaleza están obligando a la ASEAN a reflexionar sobre la urgente necesidad de introducir cambios y adaptarse a las nuevas circunstancias regionales y mundiales.

Al hacer balance podremos concluir que el saldo para la ASEAN y para los pueblos del Sudeste Asiático es sin duda positivo en términos de seguridad compartida y de desarrollo económico. Pero no es menos cierto que la organización y sus Estados miembros deberán abordar con realismo el

conjunto de retos que le plantea el panorama actual y hacer las adaptaciones pertinentes para poder abordarlos con perspectivas de éxito.

Con ocasión de su trigésimo cumpleaños, en 1997, en vísperas del estallido de la tremenda

crisis que sacudiría sus cimientos, los líderes de la ASEAN adoptaron un documento, denominado "Visión de la ASEAN para 2020", en el que prefiguran la creación de una triple comunidad de seguridad, económica y sociocultural para el conjunto del Sudeste Asiático. Esa declaración fue reafirmada solemnemente en la Declaración de Concordia II de la ASEAN, suscrita en la Cumbre de Bali en el año 2003. A finales del pasado año 2004 los jefes de Estado y Gobierno de la ASEAN ratificaron de nuevo en Vientiane esos ambiciosos proyectos. La pregunta es: ¿podrán alcanzarlos?

### Desafíos actuales y perspectivas de futuro

¿Cuáles son los retos a los que tienen que hacer frente en la actualidad las naciones del Sudeste Asiático agrupadas en la ASEAN?

Los cambios estructurales en el orden internacional derivados del final de la Guerra Fría han supuesto el replanteamiento los conceptos tradicionales de la seguridad. La seguridad se entiende hoy como mucho más que la mera ausencia de guerra entre los Estados. La inseguridad no está ya automáticamente asociada a la amenaza militar ni se aplica de manera exclusiva a los Estados. La seguridad abarca consideraciones sociales e incluso individuales –respeto a los derechos fundamentales de las personas– y se extiende, mucho más allá del ámbito militar, a los planos económico, ambiental, criminal, sociocultural o humanitario, además

**"El cuestionamiento de la soberanía estatal en aras de una entelequia supranacional [como ASEAN] estaba –y sigue estando hoy mismo– fuera de toda consideración (...) cuando han pasado más de 37 años desde su creación, el nacionalismo sigue estando muy vivo en esta compleja región"**



del uso ilegítimo de la violencia que supone el terrorismo. Este concepto no tradicional o "blando" de la seguridad está ya generalmente aceptado.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y los que le sucedieron en otras regiones del mundo, incluyendo el Sudeste Asiático, han sido probablemente la manifestación más visible de la nueva agenda de seguridad para el nuevo milenio, y han tenido implicaciones muy significativas para los Estados, gobiernos y sociedades de Asia-Pacífico.

La globalización y las nuevas amenazas del terrorismo transnacional hicieron que desde comienzos de los años noventa el desarrollo económico y la seguridad se interrelacionasen de un modo nunca visto con anterioridad. Una consecuencia de este fenómeno fue la emergencia del concepto de "seguridad humana", definido por el PNUD<sup>5</sup> como "la libertad de las personas frente al miedo o a la necesidad".

Junto a la emergencia de problemas de seguridad no tradicional, las amenazas básicas a la seguridad estatal y regional en su manifestación tradicional, en forma de conflictos, reales o potenciales, endógenos o exógenos, de rivalidades étnico-religiosas o de ambiciones económicas y geopolíticas continúan pesando sobre el Sudeste Asiático.

Necesitaremos, por tanto, adoptar una concepción multidimensional de la seguridad, como producto de la interrelación de variables muy numerosas, aplicándolas al Sudeste Asiático –y cuando proceda al marco más amplio de Asia-Pacífico-. El potencial para el desarrollo de conflictos en la región es bastante alto, teniendo en cuenta la conjunción de factores de vulnerabilidad tales como: la presencia de Estados débiles e insuficientemente vertebrados; las grandes desigualdades en la distribución de la renta entre los distintos Estados y entre los sectores de la población en cada Estado; la existencia de numerosas disputas territoriales y sobre recursos naturales; una carrera armamentística impulsada conjuntamente por el crecimiento económico y el incremento de las tensiones; la supervivencia de conflictos no resueltos desde la Guerra Fría; la generalización de la degradación ambiental; los flujos incontrolados de emigrantes y refugiados; las rivalidades entre las principales potencias; el desafío del nuevo terrorismo islamista; y la falta de un sistema articulado de seguridad regional.

### Factores nacionales

#### Indonesia

Eligió por primera vez de forma directa a su nuevo presidente, Susilo Bambang Yudhoyono, y tiene abiertos conflictos secesionistas en Aceh y en Papúa. Las mayores dificultades podría encontrarlas en el combate contra el te-

rorismo islamista. La benévola sentencia impuesta recientemente al líder de la Jemaah Islamiya, Abubakar Bashir, así lo demuestra.

#### Tailandia

Las elecciones de febrero de 2005 supusieron un triunfo aún mayor que el de hace cuatro años para el primer ministro Thaksin Shinawatra y su partido, el Thai Rak Thai. El apoyo popular que el primer ministro recibió de los electores parece indiscutible, pero sobre él se cierne la sombra de la continua situación de violencia que atraviesan tres provincias meridionales de mayoría musulmana, limítrofes con Malasia. La violencia de los insurrectos y la represión de las fuerzas militares y policiales provocaron en 2004 una escalada de la violencia que podría tener consecuencias preocupantes. El lastre de la crisis en el Sur puede recortar las ambiciones de Thaksin al liderazgo regional en la ASEAN, pese a los notables éxitos de Tailandia en el orden económico.

#### Filipinas

Vio también la confirmación del liderazgo de su presidenta, Gloria Macapagal-Arroyo, reelegida en el año 2004. El relanzamiento de la economía debería ser una prioridad fundamental para la presidenta, que deberá hacer frente a contenciosos internos graves, con la persistencia de la rebelión en Mindanao de las guerrillas del MILF (Frente Moro de Liberación Islámica) y las de los comunistas del Frente Democrático Nacional. Como en el caso de Indonesia, el principal desafío de orden interno a su seguridad puede ser el de la lucha contra el terrorismo islamista, representado en este archipiélago por el denominado grupo Abu Sayaf.

#### Camboya

El año 2004 fue testigo de la abdicación del viejo y carismático rey Norodom Sihanuk y la subida al trono de su hijo Norodom Sihamoni. El verdadero amo del poder continúa siendo el primer ministro y líder del Partido Popular Camboyano (ex comunista), Hun Sen. El faccionalismo en su partido, la rivalidad con su socio y rival Norodom Ranariddh y la persecución del líder opositor Sam Rainsy enrarecen la vida política en un país que debería dedicarse urgentemente a combatir la pobreza y la corrupción, modernizar su administración y hacer frente al descontrol de todo tipo.

#### Malasia y Singapur

No deberían afrontar serios desafíos internos a su seguridad, más allá del control de los grupos islamistas radicales. El nuevo primer ministro malayo Abdullah Badawi, al que su triunfo electoral en 2004 pareció liberar de la tutela de su predecesor, el carismático y polémico Dr. Mahathir Mohamad, promueve una visión moderada del islam (islam hadhari), que puede ocasionarle problemas con los sectores fundamentalistas. Singapur seguirá con mucha atención los

## Geopolítica - Política

esfuerzos de sus vecinos en el combate contra el terrorismo. La diplomacia singapurense ha promovido la creación de un nuevo foro de diálogo entre la ASEAN y los países árabes de Oriente Medio.

### Vietnam y Laos

Tampoco deberían experimentar grandes problemas de contestación interna los monolíticos regímenes comunistas de estos países, donde los dirigentes se suceden por cooptación y sin fisuras en el monopartidismo imperante. Pequeños restos de guerrillas y minorías étnicas no deberían provocar grandes quebraderos de cabeza.

### Brunei

Tampoco experimentará grandes preocupaciones el feudal y petrolero Sultanato de Brunei, que parece haber escapado hasta ahora a la presencia de grupos islamistas radicales.

### Myanmar

Ningún Estado de la ASEAN atraviesa un momento interno más problemático que el de Myanmar<sup>6</sup>. Las últimas elecciones, celebradas en el ya lejano año 1988, dieron un triunfo incontestable a la Liga Nacional Democrática de Aung San Suu Kyi. Los militares se negaron a reconocer el veredicto de las urnas e implantaron en 1990 un régimen dictatorial que continúa en el poder, tristemente célebre por su represión y por su nulo respeto a los derechos humanos.

Tras haber sido temporalmente liberada, Aung San Suu Kyi (Premio Nobel de la Paz) fue de nuevo detenida, y continúa bajo arresto domiciliario, pese a las presiones de la comunidad internacional. El mismo o peor destino lo padecen asimismo millares de detenidos políticos anónimos.

Desde el período inmediatamente posterior a la independencia las numerosas minorías étnicas, que suman aproximadamente la mitad de la población total del país, se rebelaron contra el gobierno de Rangún, ante el incumplimiento por parte de éste de las promesas sobre el establecimiento de un modelo federalista. Con el régimen militar los enfrentamientos armados se intensificaron, aunque en los últimos años el régimen pudo lograr acuerdos de alto el fuego con la casi totalidad de las guerrillas étnicas, excepto con la Unión Nacional Karen, que continúa la resistencia en las zonas fronterizas entre Myanmar y Tailandia.

En octubre de 2004 se produjo un "golpe de palacio" en el seno de la junta (oficialmente denominada Consejo Supremo para la Paz y el Desarrollo, SPDC), a resultas del cual fue destituido, y luego encarcelado, el hasta entonces todopoderoso general Khin Nyunt, número tres del régimen, primer ministro y jefe de los servicios de inteligencia.

Khin Nyunt, considerado "moderado" en el seno del régimen, había sido el autor de una llamada "hoja de ruta hacia la democracia", que consiste en la convocatoria de una Convención Nacional que se reúne al arbitrio de los militares para redactar a su dictado una nueva "constitución" que daría lugar después a un "referéndum" y a "elecciones pluralistas". Por supuesto, tanto Aung San Suu Kyi como su partido, la NLD, están excluidos del proceso. Tras la caída en desgracia de Khin Nyunt los máximos jefes de la junta declararon que seguirían adelante con la llamada "hoja de ruta", pero hasta ahora los progresos han sido nulos.

En este estado de cosas, y ante el rechazo de los Estados Unidos y de la Unión Europea, los miembros de la ASEAN temen que la participación de Myanmar en la organización, y sobre todo la perspectiva de que le toque asumir la presidencia rotatoria en el año 2006, dificulte considerablemente la acción diplomática y las relaciones de la organización regional. "¿Qué hacer con Myanmar?" puede ser para la ASEAN el título de un urgente y apasionante debate.

### Contenciosos intra-ASEAN

Como ya vimos al recorrer la historia de la ASEAN desde los primeros años de su existencia la organización regional del Sudeste Asiático tuvo que coexistir con el hecho de la permanencia de conflictos de diversa índole entre sus estados miembros. Las secuelas de la "Konfrontasi" de principios de los sesenta entre Indonesia y Malasia, el desgarramiento producido por la expulsión de Singapur de la Federación de Malasia en 1965 y la reivindicación por Filipinas de la soberanía sobre el Estado malayo de Sabah fueron escollos que hubo que abordar desde el principio.

De acuerdo con sus propias normas de funcionamiento, plasmadas en el ya analizado "estilo ASEAN", la ASEAN no entra ni debe entrar en contenciosos entre sus estados miembros; su misión es más la de gestionar esos conflictos que la de resolverlos, que sólo puede corresponder a los Estados interesados, a lo sumo con los amistosos buenos oficios de otro socio, si éstos son aceptados.

En el momento actual, y sin ánimo exhaustivo, podemos enumerar los siguientes litigios intra-ASEAN:

- Contenciosos fronterizos terrestres entre Myanmar y Tailandia, Tailandia y Laos; Camboya y Vietnam, Malasia y Singapur (islot de Pedra Branca), Malasia y Filipinas (Manila no ha retirado su reivindicación sobre Sabah).
- Conflictos de límites marítimos y explotación de recursos offshore entre Indonesia y Vietnam, Vietnam y Malasia,

Indonesia y Malasia, Malasia y Tailandia, Camboya y Vietnam.

- El contencioso sobre zonas en el Mar de China Meridional en torno a las islas Spratly, ricas en recursos energéticos, afecta total o parcialmente a cuatro Estados de la ASEAN (Filipinas, Malasia, Brunei y Vietnam), además de a China y a Taiwan.

La ASEAN ha logrado, en estos últimos treinta y siete años, evitar el estallido de conflictos entre sus Estados miembros. Ninguno de los contenciosos mencionados parece suponer una amenaza seria para la estabilidad regional. Cosa distinta es el conflicto de las Spratly, en el que chocan las reivindicaciones y los intereses de cuatro Estados ASEAN y los del gran coloso chino. El prometedor estado actual de las relaciones entre China y la ASEAN y la línea de moderación adoptada por Beijing para potenciar su prestigio e influencia en la región hacen que el contencioso no presente riesgos aparentes de desbordamiento inminente. Pero mientras se mantenga latente y sin resolver constituirá un foco de incertidumbre, sometido a derivas peligrosas en caso de que se produjesen cambios que pudiesen perturbar ese buen momento actual.

### Conflictos mayores en Asia-Pacífico

La persistencia de situaciones de conflicto no resueltas o latentes en Asia-Pacífico con un potencial altamente desestabilizador pesan sobre la seguridad del Sudeste Asiático y constituyen motivo de especial preocupación para la ASEAN y sus Estados miembros, que son conscientes de que no podrían sustraerse a las consecuencias de una eventual deriva en cualquiera de ellos.

Como vimos antes, en ausencia de un orden institucionalizado de seguridad regional, los países ASEAN intentaron hacer su propia contribución con la propuesta del Foro Regional ASEAN (ARF). Con el ARF la ASEAN pretende propiciar un marco de confianza en el que de manera gradual puedan abordarse medidas de creación de confianza, diplomacia preventiva y, a más largo plazo, propuestas de solución de contenciosos específicos.

Entre los problemas exógenos que gravitan sobre la seguridad regional figuran en primer lugar el de la península de Corea, seguido por las hipótesis de conflicto entre Beijing y Taiwan y, en menor medida, por el contencioso indo-pakistani sobre Cachemira.

No es este el lugar adecuado para abordar estos conflictos, de los que se tratará sin duda en otros capítulos de este Anuario.

Baste aquí con recordarlos y señalar que el potencial expansivo de estas situaciones tendría una proyección inevitable, y altamente pernicioso, para los países del Sudeste Asiático y para el futuro de la ASEAN en su conjunto.

### Rivalidades y equilibrios entre las principales potencias

En el momento actual, y previsiblemente en el futuro inmediato, las relaciones de poder en Asia-Pacífico se desarrollarán en torno al "triángulo geoestratégico" formado por los Estados Unidos, China y Japón. Otros actores internacionales (Rusia, India, Australia o una Corea hipotéticamente reunificada) podrían desempeñar también cierto grado de influencia en los equilibrios de la región, pero no –al menos de momento– en la medida de los tres grandes actores citados en primer lugar.

Preocupa en el Sudeste Asiático el visible agravamiento de la rivalidad sino-japonesa y los recelos crecientes entre los dos colosos de Asia Oriental. En esta subregión, China ha ganado en los últimos años un más que considerable grado de influencia, generalmente a costa de Japón. Beijing se adelantó a Tokio en la propuesta de constituir con la ASEAN una gran zona de libre comercio, con lo que obligó a los japoneses a seguir a remolque con una propuesta semejante. Por otra parte, China se siente mucho más cómoda que Japón en el nuevo foro ASEAN+3, que reúne a los diez Estados ASEAN y a los tres grandes países del Nordeste Asiático. Para China el formato ASEAN+3 es una oportunidad ideal para fomentar un panasiatismo de nuevo cuño, conforme a sus

**“En esta subregión, China ha ganado en los últimos años un más que considerable grado de influencia, generalmente, a costa de Japón”**

intereses, que tendría como consecuencia separar a Japón de su gran aliado norteamericano. Washington no oculta su desagrado por el desarrollo de un foro del que no forma parte,

y Japón no tiene más remedio que aceptarlo para no dejar a la ASEAN en manos de su gran rival chino.

Por su parte la ASEAN, como ya hiciera en otro contexto en los tiempos de la Guerra Fría, juega ahora también hábilmente con estas rivalidades para mantener un equilibrio de poderes imprescindible para contener el excesivo poder y el predominio exclusivo de una sola potencia.

Al mismo tiempo se advierten los riesgos de que estas rivalidades, y los malentendidos que pudiesen originar, acabasen desembocando en un conflicto abierto entre esas grandes potencias. El hipotético enfrentamiento entre China, de una parte, y Japón y Estados Unidos, de la otra, en torno a Taiwan o a la península de Corea, serían escenarios de pesadilla para los observadores del Sudeste Asiático

## Geopolítica - Política

### Seguridad marítima

Un tercio del comercio mundial y la mitad del petróleo del mundo circula por los estrechos de Malaca y Singapur. Más de 50.000 buques mercantes transitan por los citados estrechos. Los terroristas o los piratas pueden tomar como objetivo a esos buques y a sus cargas. Eso es motivo de preocupación para empresas y para gobiernos, incluyendo a los de China, Japón y Corea del Sur, que dependen para sus suministros de la libre navegación por esas vías. En ocasiones se han detectado intentos de ataques terroristas contra la navegación.

Los Estados de la región, y de manera particular Singapur, Malasia e Indonesia, están a la vanguardia de las acciones para preservar la seguridad de esas rutas vitales. Proyectos internacionales como la Iniciativa de Seguridad de Contenedores, la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (para controlar el tráfico de armas de destrucción masiva o de sus componentes), o el Código Internacional de Seguridad para Buques y Puertos (ISPS Code) pretenden agrupar a los Estados de dentro y fuera de la región para colaborar en esa vital dimensión que es la seguridad marítima.

En julio de 2004 las fuerzas navales de Indonesia, Malasia y Singapur iniciaron actuaciones coordinadas de sus patrullas navales en los estrechos, en el marco de la denominada Operación Malsindo.

### El terrorismo y el radicalismo islámico en el Sudeste Asiático

En las actuales circunstancias, parece claro que la principal preocupación sobre la seguridad en el Sudeste Asiático se centrará en el terrorismo asociado con grupos islamistas radicales, y en las formas de violencia interna asociadas al separatismo o derivada de conflictos étnicos o religiosos.

El terrorismo islamista inscrito en la constelación de Al-Qaeda está representado en el Sudeste Asiático por la Jemaah Islamiyah en Indonesia y por el grupo Abu Sayaf en Filipinas.

El atentado en septiembre de 2004 contra la embajada australiana en Yakarta (Indonesia) prueba que la amenaza de la Jemaah Islamiyah continúa latente. La organización sufrió

duros golpes en los últimos años, con la desarticulación de su estructura de mandos y las acciones contra su base financiera.

El reciente juicio contra el líder espiritual de Jemaah Islamiyah y supuesto mentor del atentado de Bali, Abubakar Bashir, se saldó con una condena muy leve que provocó la decepción en muchos gobiernos. Las autoridades indonesias tienen serias dificultades para combatir el terrorismo islamista, dadas las percepciones de la opinión pública, que confunde

la represión del terrorismo con el ataque al islam y el alineamiento (muy impopular) con las posiciones norteamericanas.

En Filipinas el grupo islamista Abu Sayaf, vinculado a Al-Qaeda, tiene su centro de operaciones en la isla meridional de Mindanao y colabora con las guerrillas del secesionista Frente Moro para la Liberación Islámica (MILF), y mantiene una cierta capacidad ofensiva, pese a su progresiva debilitación a consecuencia de las operaciones conjuntas entre los Ejércitos filipino y norteamericano.

Afortunadamente, ni en Malasia ni en Indonesia han encontrado los fundamentalistas una base social para difundir el extremismo, dado el talante moderado y pacífico de la gran mayoría de sus poblaciones musulmanas, puesto de manifiesto en los últimos comicios celebrados en ambos países.

El recrudecimiento en 2004 de un movimiento secesionista en las provincias meridionales de Tailandia, de mayoría musulmana, obedece sobre todo a consideraciones de índole interna, asociadas con la defensa de una minoría étnica y de su desarrollo socioeconómico. Sólo en época reciente se han detectado agitadores wahabíes en las escuelas coránicas (pondoks) de la zona. De todos modos, la eventual radicalización del conflicto serviría a los intereses de los extremistas y podría tener consecuencias temibles, si las autoridades no encuentran el método adecuado de hacer frente a ese desafío.

### Ante una gran catástrofe natural imprevista

El terremoto-tsunami del 26 de diciembre de 2004 puso a las poblaciones del Sudeste Asiático ante un nuevo desafío, totalmente inesperado y de magnitud inimaginable. Junto a otros Estados ribereños del Océano Índico (Sri Lanka, India,

**“ Para China el formato ASEAN+3 es una oportunidad ideal para fomentar un panasiatismo de nuevo cuño, conforme a sus intereses, que tendría como consecuencia separar a Japón de su gran aliado norteamericano ”**

**“ La seguridad en el Sudeste Asiático se centrará en el terrorismo asociado con grupos islamistas radicales, y en las formas de violencia interna asociadas al separatismo o derivada de conflictos étnicos o religiosos ”**

Maldivas, Somalia), cuatro países de la ASEAN se vieron afectados: Indonesia, Tailandia, Myanmar y Malasia.

Indonesia fue sin duda el país que lloró más vidas humanas y donde la tragedia tuvo las peores dimensiones –cerca de 300.000 muertos–, y la catástrofe se cebó particularmente con la zona de Aceh, en el norte de Sumatra, donde desde hace varias décadas el ejército combate a las guerrillas secesionistas del GAM (Gerakan Aceh Merdeka). El tsunami y la devastación causada supusieron una cierta tregua en los enfrentamientos armados, y existen negociaciones en curso, que se llevan a cabo discretamente en Escandinavia. Pero la paz no ha llegado –como tampoco en Sri Lanka– de la mano del desastre.

En Tailandia murieron alrededor de 6.000 personas en las costas del Mar de Andaman (PhangNga, Phuket, Krabi...). Cerca de la mitad de los fallecidos eran turistas extranjeros. La industria turística y el sector pesquero local se han visto afectados seriamente.

En Malasia los daños fueron menores y el número de muertos de pocas decenas.

En Myanmar no se sabe exactamente lo que pasó, dada la opacidad del régimen militar. Probablemente los muertos fueron varios centenares, a los que habría que añadir a cerca de un millar de refugiados y emigrantes ilegales birmanos que murieron en Tailandia.

El tsunami debió haber sido una llamada de atención a la ASEAN para coordinar sus esfuerzos ante estos desafíos globales, planteados por la naturaleza de una manera brutal e insospechada.

Los países del Sudeste Asiático –y en general los de la cuenca del Índico–, coinciden en que el drama del 26 de diciembre debería servir de lección para agrupar sus esfuerzos en articular sistemas de prevención de ese tipo de catástrofes y sistemas de protección integrada de las poblaciones afectadas.

Pero las miserias de la política surgieron pocas semanas después, al hacerse evidente la rivalidad apenas solapada entre Tailandia e Indonesia por coordinar un hipotético sistema regional de alarma avanzada, mucho antes incluso de que este sistema y sus componentes hayan podido perfilarse.

Al concluir este artículo acaba de producirse un nuevo terremoto en las proximidades de Sumatra, aunque en esta ocasión no sido seguido de un tsunami. A la ASEAN se le presenta un nuevo desafío: el de organizar una indispensable y por lo que se ve poco madura coordinación regional para proteger a sus habitantes de los azotes de la naturaleza. La tragedia de las pasadas Navidades en el Sudeste Asiático y

allende el Océano Índico demuestra que las amenazas a la seguridad general de la región pueden tener los orígenes más insospechados y las proporciones más inimaginables. La cooperación es más indispensable que nunca.

## Conclusión

La enorme constelación de incertidumbres de todo tipo que se cierne sobre Asia y el Pacífico obligará a la ASEAN y a sus Estados miembros a reconsiderar sus parámetros de actuación y sus normas de funcionamiento interno. No debería rehuir el debate para resolver con espíritu nuevo los problemas internos que le afectan, como la evolución en Myanmar; debería seguir desempeñando, por sí sola o en el foro ASEAN+3 que ella misma ha propiciado, el papel de estabilizador y facilitador del diálogo para prevenir acontecimientos que sólo podrían ir en su detrimento.

Debería ser más ambiciosa en acelerar su integración económica y en articular nuevos mecanismos de cooperación frente a los nuevos desafíos a la seguridad que representan el terrorismo, la degradación ambiental, las amenazas a la navegación y las catástrofes naturales, sin olvidarse de la democratización y de los derechos humanos

Asia-Pacífico es hoy teatro de la emergencia imparable de China, de un relativo declive de un Japón que puede no haber dicho su última palabra y de la presencia fundamental en la zona de la hiperpotencia norteamericana, a veces de manera constructiva y equilibradora, en ocasiones con movimientos y actuaciones no siempre comprendidos por los asiáticos. No debemos olvidar tampoco a potencias de relieve como Rusia, India, Australia o Corea del Sur, que pueden contribuir a alterar los equilibrios geopolíticos de la región.

La Unión Europea tendrá también que implicarse más, mediante los mecanismos de los que es parte (diálogo UE-ASEAN, ARF, ASEM...) en el futuro de una región en la que se juegan nuestros propios intereses y los del mundo en su conjunto.

Con la decisión de incrementar nuestra presencia en Asia y de desarrollar una política más activa en la región, España debe aprovechar las potencialidades de la participación en la UE para promover nuestra visibilidad, potenciar nuestros intereses económicos y difundir nuestro patrimonio cultural y lingüístico.

Por su carácter de potencias medias algunos países de la ASEAN, como Indonesia, Tailandia, Malasia, Singapur o Vietnam –por no hablar ya de las Filipinas, con la que nos une la historia–, pueden ser interlocutores y socios muy válidos en esta empresa.

**TABLA 1. La integración en Europa y en el Sudeste Asiático**

PARÁMETROS DE COMPARACIÓN	COMUNIDAD EUROPEA / UNIÓN EUROPEA	ASEAN
Motivos y objetivos ¿Qué propósitos deben alcanzarse?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Durante la Guerra Fría la integración occidental conforma un baluarte frente al bloque soviético</li> <li>- Cooperación entre antiguos adversarios (p.e., Alemania y Francia) y contribución a un orden estable y pacífico</li> <li>- Prosperidad mediante la integración económica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Neutralidad en la Guerra Fría</li> <li>- Cooperación entre antiguos adversarios (p.e., Indonesia-Malasia) para establecer paz y seguridad regional.</li> <li>- Gestión de conflictos mediante encuentros regulares</li> <li>- Prosperidad económica</li> </ul>
Actores Características de los Estados miembros	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Naciones industrializadas</li> <li>- Democracias</li> <li>- Pese a diferencias obvias, homogeneidad de sistemas políticos, culturas y valores compartidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Potencias medianas y pequeñas</li> <li>- Países en diverso grado de desarrollo</li> <li>- Estados jóvenes en proceso de construcción nacional</li> <li>- Espectro muy heterogéneo de actores (grado de desarrollo, sistemas políticos, diversidad étnica y religiosa...)</li> </ul>
Integración ¿Hasta dónde llega el proceso constitucional?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integración económica y política omnicompreensiva</li> <li>- Supranacionalidad en muchos ámbitos, excepto (de momento) política exterior y defensa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo gradual de una zona de libre comercio y perspectivas vagas de una comunidad económica basada en un mercado integrado</li> <li>- No supranacionalidad ni integración política</li> <li>- La soberanía corresponde exclusivamente a Estados miembros</li> </ul>
Federadores externos ¿Qué actores o fuerzas externas tienen efecto unificador?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comunismo (Guerra Fría)</li> <li>- Estados Unidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comunismo (Guerra Fría)</li> <li>- Potencias regionales Asia-Pacífico (EEUU, China, Japón...)</li> </ul>
Proceso de toma de decisión	Varios procedimientos: consenso, mayoría cualificada, unanimidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consenso estricto</li> <li>- No injerencia en asuntos internos de Estados miembros (ese principio ha sido puesto en cuestión recientemente)</li> </ul>
Carácter normativo de las decisiones	Normativas y vinculantes	Los tratados vinculan a los Estados que los suscriben en virtud del derecho internacional general; el resto de las decisiones no son vinculantes

Fuente: Jörn DOSCH, "Southeast Asia and Asia-Pacific:ASEAN", en *The New Global Politics in Asia-Pacific*, Ed. Routledge/Curzon, 2004, p. 84

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

"SOUTHEAST ASIA: PAST AND PRESENT", por D.R. SARDESAL. Westview Press, Boulder, Colo. USA, 1997 (existen ediciones posteriores). Un trabajo excelente sobre la historia del Sudeste Asiático, desde el período precolonial a la actualidad. Esencial para conocer las raíces históricas de la

región y los factores de unidad y diversidad de la misma.

"L'ASIE DU SUD-EST", por Alain S. DE SACY, Vuibert, París, 1999. Descripción muy didáctica, con profusión de mapas y cuadros sinópticos, de la realidad geográfica e histórica de los pueblos del Sudeste Asiático. La tesis natural que defiende es la de que se trata de una región con vocación

de verse "reunificada", si bien expresa cautelas ante la evolución seguida por la ASEAN y contempla escenarios que, cinco años después de la publicación de la obra, parecen todos ellos como poco claros. Buena obra de documentación general, pero con tesis voluntaristas bastante discutibles.

"CONTEMPORARY SOUTHEAST ASIA", editada por Mark BEESON. Palgrave-McMillan, New York, 2004. Obra colectiva de distintos expertos, en su mayoría australianos. Excelente síntesis que recoge aspectos históricos, económicos, políticos, religioso-culturales, ambientales, laborales y sobre integración y seguridad colectiva. Fundamental para conocer la realidad actual de la ASEAN.

"THE NEW GLOBAL POLITICS OF THE ASIA -PACIFIC", por Michael CONNORS, Remy DAVISON y Jörn DOSCH; Routledge-Curzon, Londres, 2004. Otra obra excelente, cuyo ámbito geográfico abarca la totalidad del espacio Asia-Pacífico (Asia Oriental, Sudeste Asiático y Australia). En sus artículos los autores contrastan análisis de las distintas escuelas de las relaciones internacionales (realismo, liberalismo institucional y constructivismo), lo que hace de los textos elaboraciones a veces excesivamente académicas. Los capítulos sobre el Sudeste Asiático (5º), Europa y Asia-Pacífico (7º), y Seguridad en la región (9º), todos ellos del especialista danés Jörn DOSCH son excelentes, claros y descriptivos.

"ASEAN DIPLOMATIC AND SECURITY CULTURE", por Jürgen HAACKE. Routledge-Curzon, Londres, 2003. Monografía de gran rigor y meticulosidad sobre los procedimientos diplomáticos y de seguridad de la ASEAN –la célebre "ASEAN way"–, que define con precisión antes de examinar su aplicación a lo largo de los diferentes períodos históricos desde la creación de la ASEAN en 1967 hasta el año de publicación de la obra, con los problemas planteados tanto en el interior de la organización como en las relaciones con sus socios exteriores principales. No es de fácil lectura, pero es una obra excelente para especialistas o interesados en la evolución política de la región.

"POLITICS IN SOUTHEAST ASIA: DEMOCRACY OR ELSE", por William CASE. Routledge-Curzon, 2002. El politólogo australiano describe con detalle la evolución histórica de los sistemas políticos de los cinco estados fundadores de la ASEAN (Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia). Distingue entre democracias en transición (Indonesia), democracias "de baja calidad" (Tailandia y Filipinas) y "pseudodemocracias" (Malasia y Singapur).

Se centra en el estudio de las élites políticas en esos países, en las relaciones entre los distintos sectores de esas élites y entre las élites y las masas populares. Riguroso y no exento de humor e ironía. Buen libro para conocer los intrincados fondos de los sistemas políticos de la zona.

"REGIONAL SECURITY IN SOUTHEAST ASIA: BEYOND THE ASEAN WAY", por Mely CABALLERO, –ANTHONY-ISEAS, Singapur, 2005; La autora, de origen filipino, profesora en la Universidad de Kuala Lumpur, estudia la evolución histórica de la política de seguridad seguida por la ASEAN desde su fundación; la ZOPFAN; el Foro Regional ASEAN, el Tratado de Desnuclearización en el Sudeste Asiático y la Declaración de Bali (Concordia ASEAN-II, 2003) sobre creación de una comunidad de seguridad en el Sudeste Asiático. En la línea de Jürgen Haacke, estima urgente el replanteamiento y adaptación de los parámetros originales de la "ASEAN way" para abordar los nuevos y considerables desafíos para la seguridad regional.

[www.aseansec.org](http://www.aseansec.org): Página web de la Secretaría de la ASEAN. Contiene información actualizada sobre las actividades de la ASEAN, documentos, datos estadísticos, etc. Útil como base de información actualizada y de documentación.

[www.atimes.com](http://www.atimes.com) Página web de la revista electrónica "Asia Times", editada en Hong Kong y actualizada diariamente, con excelentes análisis de especialistas sobre las distintas subregiones de Asia (Asia Central, Asia Meridional, China, Japón, Corea y el Sudeste Asiático). Interesante y en ocasiones polémica.

1. "Promoting regional resilience in order to ensure national resilience", según reza en el acta fundacional de la ASEAN. El concepto de "resilience", difícilmente traducible en español –equivaldría a "capacidad de sobreponerse o recuperarse"– es esencial en la doctrina estratégica de la ASEAN y de sus Estados miembros.
2. William CASE: "Políticas in Southeast Asia: democracy or less"; Routledge-Curzon, 2002.
3. El "Tom Yam Kung", sopa de gambas con hierba de limón y especias muy picantes, es el plato más típico de la cocina tailandesa.
4. El nuevo Estado de Timor Oriental (ahora, Timor-Leste), que tras el final de la dominación colonial portuguesa fue ocupado por Indonesia entre 1976 y 1999, accedió formalmente a la independencia en el año 2001 y no ha solicitado todavía incorporarse a la ASEAN, aunque sus dirigentes han apuntado que probablemente lo hará en un futuro no determinado.
5. Informe sobre el Desarrollo Humano, PNUD, 1994
6. Tras el golpe de Estado de 1990 el régimen militar cambió la denominación oficial de la antigua Birmania por Myanmar. En este artículo se utilizará pues la denominación más actual.

