



UNISCI Discussion Papers

EL ACUERDO DE BALI II Y LOS PROBLEMAS DE LA ASEAN

AUTOR¹:

GRACIA ABAD QUINTANAL
UNISCI

FECHA:

Mayo de 2004

1. Introducción

La aprobación de la *Declaración del Acuerdo de la ASEAN II* o *Acuerdo de Bali II* el pasado mes de octubre de 2003, en el contexto de la novena Cumbre de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) celebrada en Bali, Indonesia, bien pudiera ser el resultado último o, cuando menos, el intento de respuesta, al periodo de crisis, cambio y, desde luego, crítica, que vivía el grupo regional desde hace más de una década.

En efecto, a las numerosas voces que se alzaron tras el fin de la Guerra Fría cuestionando la razón de ser de la ASEAN una vez desaparecido el orden bipolar, se unieron a finales de los noventa las de quienes también ponían en duda su capacidad para actuar y seguir siendo relevante. Estos últimos insistían en considerar la crisis financiera que recorrió la región en 1997 o los problemas medioambientales (claramente puestos de relieve por los graves incendios que sufre Indonesia en 1997) de finales de esa misma década de los noventa como ejemplos de la incapacidad de la ASEAN para dar una respuesta efectiva y coordinada a los problemas regionales.

En realidad, lo que ocurría es que la organización estaba sufriendo los efectos de numerosos cambios a todos los niveles que acabarían por exigirle un profundo replanteamiento de su naturaleza, funciones y estructura. Así, junto a la crisis económica, la ASEAN deberá plantearse la necesidad de hacer frente a otros muchos desafíos² que irán apareciendo o, al menos, haciéndose presentes a lo largo de la última década o década y media. Esos desafíos no son otros que: la expansión del número de miembros, los cambios políticos y económicos internos de algunos de los Estados de la región o los profundos cambios experimentados por los contextos regional e internacional que conllevan, casi de manera inevitable, la necesidad de hacer frente a nuevos problemas, mientras algunos de los tradicionales pierden importancia o dejan de existir.

No es extraño por tanto que todo ese conjunto de situaciones haya llevado a muchos a expresar la necesidad de una revisión a fondo de la ASEAN, que afectara tanto a la cooperación propiamente dichas como a cuestiones relativas a su entramado institucional³ y que fuera más allá de los cambios estructurales realizados a raíz de la Declaración de Singapur

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI

² Ver "The Challenge of the Post Cold War Era" en Narine, Shaun *Explaining ASEAN: Regionalism in Southeast Asia*, Lynne Rienner, Colorado, 2002, pp 101 y ss.

³ Soesastro, Hadi "Regional Economic Cooperation and its Institutionalisation" *Economics Working Paper Series*, CSIS Working Paper Series, Agosto 2003, disponible en www.csis.or.id



de 1992, que le permitiera partir prácticamente de cero y le diera la oportunidad de recuperar su centralidad en el contexto regional⁴.

Pues bien, el establecimiento de la *Comunidad de la ASEAN* a que se orienta la mencionada *Declaración del Acuerdo de la ASEAN II* bien podría conducir a la ASEAN a recuperar su pujanza económica y a situarse en disposición de jugar un papel de relevancia regional e internacional, una necesidad que apuntaba el entonces todavía Primer Ministro de Malasia, el Dr. Mahathir⁵, pero no lo hará si, amparándose en excusas de supuesto respeto a las identidades nacionales o culturales, no se eliminan los obstáculos existentes para una integración real de los miembros de la asociación. Igualmente, también es de vital importancia la resolución de algunas de las contradicciones internas identificables en los planteamientos de la asociación, algunas de las cuales quedan reflejadas en la propia *Declaración del Acuerdo de la ASEAN II*, como veremos.

2. La Declaración del Acuerdo de la ASEAN II o Acuerdo de Bali II

La Declaración del Acuerdo de la ASEAN II, conocida de forma más informal como Acuerdo de Bali II (por denominarse igual que el alcanzado en 1976), tal y como señaló la Presidenta de Indonesia, Megawati Soekarnoputri⁶, prevé la creación de una Comunidad de ASEAN que habrá de asentarse sobre tres pilares⁷:

- Cooperación política y de seguridad
- Cooperación económica
- Cooperación socio-cultural

Cooperación que, según se desprende del texto de la declaración tendrá lugar en cada uno de esos tres ámbitos por medio de la creación y desarrollo de la correspondiente comunidad. Por otra parte, se considera que las tres comunidades son igualmente importantes y que deben reforzarse mutuamente para que pueda llegar a ser realidad el ideal de una Comunidad de ASEAN⁸.

De este modo, la Comunidad de ASEAN pretende ser el proyecto que permita dar cauce a la profundización de la cooperación de una región con una población de más de 500 millones y con un comercio anual de 720.000 millones de dólares⁹. Una profundización considerada como necesaria en la ASEAN desde hace más de una década y a la que ya habían intentado tender con iniciativas anteriores como el AFTA, en 1992¹⁰.

⁴ Sukma, Rizal *The future of ASEAN: Towards a Security Community*, CSIS, Yakarta. Artículo presentado al seminario "ASEAN Cooperation: Challenges and Prospects in the Current International Situation, Nueva York, 3 de junio de 2003.

⁵ "ASEAN" en *Kyodo News International*, 11 de agosto de 2003, disponible en www.findarticles.com

⁶ "ASEAN to establish a single community by 2020" en *The People's Daily*, 8 de octubre de 2003, disponible en <http://english.peopledaily.com.cn>

⁷ Lim Kit, Siang *Failure of Razali's 11th misión to Burma has imperiled the grand vision of an ASEAN community –the ASEAN Bali Summit should either defer indefinitely Bali Concord II or Myanmar should be excluded from the new ASEAN Charter*, 4 de octubre de 2003, disponible en www.dapmalaysia.org

⁸ "Bali Concord II Historic Step Toward Regional Integration", *China.org*, 8 de octubre de 2003, disponible en www.china.org.cn

⁹ "ASEAN leaders agree trade plan" in *BBC News*, 7 de octubre de 2003, disponible en <http://newsvote.bbc.co.uk>

¹⁰ Lee Hsien, Long. "ASEAN: the way ahead", Discurso pronunciado en la ceremonia inaugural de la reunión de Ministros de Finanzas de ASEAN, Singapur, 7 de abril de 2004



Dicho de otro modo, se espera que la aparición por primera vez en la jerga de la ASEAN del término “Comunidad” signifique, como señala M. C. Abad, alto funcionario y portavoz de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, una aceleración de la integración regional y del surgimiento de una identidad común entre los pueblos del sudeste asiático¹¹.

2.1. La Comunidad Económica de ASEAN

De los tres componentes de la Comunidad de ASEAN, todos ellos previstos para el 2020, la Comunidad Económica de ASEAN (CEA) es el que tiene más posibilidades de realización y también de que ello ocurra en el plazo mencionado. La idea del establecimiento de una CEA fue propuesta por primera vez en 2002, en la Cumbre de la ASEAN celebrada en Phnom Penh, por el Primer Ministro de Singapur, Goh Chok Tong¹². Tras esa cumbre, y hasta la celebrada el pasado octubre diversos *Think Thanks* se encargaron de elaborar una serie de informes tratando de sugerir las mejores vías para acometer el proyecto.

La CEA se orienta a la creación para 2020 de un mercado único de bienes, servicios, inversiones, capital y trabajo en la región, que permita ir algo más allá de lo previsto por el AFTA (ASEAN Free Trade Area)¹³ y suponga un revulsivo para el crecimiento del comercio intra-ASEAN. Algo coherente con la evolución reciente de la ASEAN ya que la Visión ASEAN 2020 ya preveía la libre circulación de bienes, servicios y capitales en la región para esa fecha¹⁴. En este sentido, los Estados miembros de la ASEAN se han comprometido a acelerar la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio¹⁵ en once áreas adicionales, incluidos la electrónica, la aviación comercial y el turismo¹⁶. Con este fin acordaron poner en marcha un plan para la eliminación de barreras en el 2005 sobre la base del desarrollo de unas líneas maestras de aplicación para finales de 2004, líneas maestras que habrán de ser flexibles y adaptarse a las posibilidades de los distintos Estados miembros¹⁷.

Al propio tiempo los miembros de la ASEAN tratarán de poner todos los medios para reforzar la aplicación de las iniciativas económicas ya existentes con anterioridad al lanzamiento del proyecto de la CEA¹⁸.

La ASEAN confía además en que un único mercado de 500 millones de consumidores, en el que, en virtud de la integración, eventualmente, queden eliminados los costes de transacción pueda atraer una mayor cantidad de Inversión Extranjera Directa que le permita reducir la dependencia que hasta cierto punto aún mantiene de las inversiones estadounidenses y competir con potencias regionales ascendentes como China o India. Del mismo modo, espera que le permita tener una voz propia más fuerte en el contexto de la Organización

¹¹ Parameswaran, P. “ASEAN to adopt three pronged charter to speed up integration” en *Clari News*, 2 de octubre de 2003, disponible en <http://quickstart.clari.net>

¹² Hew, Denis “ASEAN Commits to Deeper Economic Integration” in *Viewpoints*, ISEAS, Singapur, 17 de Octubre 2003.

¹³ Ong, Keng Yong *The Future of ASEAN*, Discurso de Su Excelencia Ong, Keng Yong, Secretario General de la ASEAN, Singapur, 22 de marzo de 2003, disponible en <http://202.154.12.3/14690.htm>

¹⁴ Hew, Denis “Towards an ASEAN Economic Community by 2020: vision or Reality?”, in *Viewpoints*, ISEAS, Singapur, 16 de junio de 2003.

¹⁵ “ASEAN inks economic community plan” *Taipei Times*, 8 de Octubre de 2003, disponible en www.taipeitimes.com

¹⁶ Roberts, John *ASEAN's problems on display at Bali Summit*, 30 de Octubre de 2003, disponible en www.wsws.org

¹⁷ “ASEAN members agree to deepen integration” en *BRIDGES Weekly Trade News Digest*, Vol 7 N° 34, 15 de octubre de 2003, disponible en www.ictsd.org

¹⁸ Kagda, Shoeb “Historic accord signed to create ASEAN Community” en *Business Times Singapore*, Singapur, 8 de octubre de 2003



Mundial del Comercio, algo que, sin embargo, puede acabar por resultar menos importante a la luz del mal momento por el que atraviesa dicha organización. Por otra parte, lo consideran un medio potencialmente eficaz para mantener un papel de importancia en un contexto económico caracterizado por la formación de bloques regionales y acuerdos comerciales bilaterales.

2.2. La Comunidad de Seguridad de ASEAN

Por su parte, la Comunidad de Seguridad de ASEAN¹⁹ (CSA) se orienta a llevar a un plano de mayor relevancia la cooperación política y de seguridad²⁰ y tendrá como objetivo básico el del fortalecimiento de la capacidad regional para hacer frente a sus acuciantes problemas políticos y de seguridad. En este sentido, tal y como se ha enfatizado sobre todo desde Indonesia, será de vital importancia que la CSA contribuya a desarrollar mecanismos que permitan actuar de forma coordinada frente a las amenazas no tradicionales a la seguridad²¹. Así pues, la creación de la CSA va de la mano con una expansión del concepto de seguridad, mucho más allá de lo militar que, por otra parte, no es nueva en la región²².

Por otra parte, y de acuerdo con las características del propio proceso regional de la ASEAN y de su Tratado de Amistad y Cooperación, la CSA está llamada a basarse en la solución pacífica de las controversias entre sus miembros. De hecho, el Alto Consejo del Tratado de Amistad y Cooperación está llamado a ser un elemento de bastante importancia en el marco de la CSA. Asimismo se basa en una concepción comprehensiva de la seguridad que tenga en cuenta las resistencias nacionales y/o regionales. En este sentido, se espera que abarque cuestiones como cooperación marítima y lucha contra el terrorismo²³ pero excluye la cooperación militar y las alianzas y pactos de defensa²⁴.

2.3. La Comunidad Sociocultural de ASEAN

Finalmente, la Comunidad Sociocultural de ASEAN (CSCA), tiene como objetivo el fortalecimiento de las sociedades de los Estados miembros, centrándose en particular en cuestiones como el desarrollo y mejora de los recursos humanos, la reducción del desempleo, los problemas relacionados con el deterioro del medio ambiente y las enfermedades peligrosas. La necesidad de su existencia es clara si tenemos en cuenta la existencia de problemas asociados con el crecimiento poblacional, la educación, el desempleo, la proliferación de enfermedades infecciosas, la degradación medioambiental y la contaminación transfronteriza.

A la vista de los objetivos de las tres comunidades, es evidente porqué han de reforzarse mutuamente y cómo llegados a un cierto punto serán imposibles los avances en cualquiera de ellas si no van acompañados de una evolución en las otras dos. Es evidente la interrelación e interconexión existente entre las metas de las tres y la inevitable existencia de

¹⁹ Para un buen estudio acerca de la viabilidad de una Comunidad de Seguridad en el sudeste asiático y de los elementos que esta requeriría, ver Acharya, Amitav, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: Asean and the problem of regional order*, Routledge, 2001

²⁰ "ASEAN sings key pact supporting democracy" en *www.inq7.net*, 7 de octubre de 2003, disponible en *www.inq7.net*

²¹ Bando, Bantarto "ASEAN's Bali Summit" en *The Jakarta Post*, 1 de octubre de 2003, disponible en *www.thejakartapost.com*

²² Nguyen, Phuong Binh "ASEAN's Future and Role in Asia and the Pacific" Ministerio de Asuntos Exteriores de Vietnam, 2000, Disponible en *www.mofa.gov.vn*

²³ De hecho, los atentados de Bali facilitaron la toma de conciencia de la necesidad de una Comunidad de Seguridad de ASEAN.

²⁴ "Bali Concord II Historic Step Toward Regional Integration", *China.org*, 8 de octubre de 2003, disponible en *www.china.org.cn*



zonas de solapamiento entre ellas. Sin ir más lejos, los problemas mencionados en relación con la CSCA, más allá de su impacto social y humano, tienen claras repercusiones en los terrenos económico y de seguridad.

3. Retos para el desarrollo efectivo del proyecto de Comunidad de ASEAN

3.1. Dificultades que se desprenden del texto del Acuerdo de Bali II

La mera aparición en la Declaración del Acuerdo de la ASEAN no sólo de imprecisiones terminológicas, sino de contradicciones entre los principios en que se basa y los objetivos a alcanzar revela la existencia de una serie de cuestiones en las que o bien no existe una idea clara de las metas a conseguir, o bien no se ha logrado un acuerdo entre todos los firmantes del documento. Así, hay una serie de aspectos en los que serán necesarias clarificaciones y precisiones si no se quiere que el proyecto quede en una iniciativa fallida más.

Junto a ello, hay que tener claro que el mero empleo del término *Comunidad* no presupone la existencia de tal. Hay que evitar que su empleo, como el de otros términos, induzca, intencionadamente o no, por asociación de ideas, a pensar en unas estructuras similares a las de las Comunidades Europeas, cuando nada tiene que ver con ello ni el proceso regional de la ASEAN ni su realidad actual. En este sentido, es interesante, por ejemplo, la llamada que se hace en la Declaración del Acuerdo de la ASEAN a la “*formación de unos valores comunes*”. No encontramos nada similar en el Tratado de la Unión Europea que menciona precisamente esos valores comunes, que considera por tanto previos, como base para diferentes acciones de la UE como un todo.

Por lo que respecta a las imprecisiones arriba mencionadas, ésta es al menos la impresión que produce el uso como si fueran sinónimos de los conceptos integración y cooperación cuando, la primera presupone un determinado grado de la segunda, término bastante más genérico. Ahora bien, si tenemos en cuenta que el término *cooperación* es utilizado en sentido general y el término *integración* sólo con referencia a la Comunidad Económica, entonces podremos fácilmente concluir que no se trata de descuido alguno sino que realmente se dice lo que se quiere decir, que la integración, caso de ser posible, lo sería sólo en el ámbito económico. Grave error porque, como los propios Estados miembros de la ASEAN han reconocido las tres comunidades están necesariamente interrelacionadas y un notable avance en una de ellas será absolutamente imposible si no va acompañado de avances en las otras dos.

Sin embargo, la voluntad de hacer una distinción entre los grados de cooperación y, en su caso, integración, en los distintos ámbitos se confirma por la inclusión en la declaración de la reafirmación de la adhesión a los principios de la no-interferencia y consenso, como sabemos elementos básicos del modelo de interacción propio de la ASEAN, el llamado “ASEAN-way”²⁵. Principios como es obvio y, como veremos, incompatibles con elemento alguno de supranacionalidad y, por tanto con un grado de integración relativamente importante.

Una prueba más de la limitación que han supuesto las tradiciones políticas de los Estados miembros para que el texto del Acuerdo de Bali II constituya de verdad un avance, fueron las dificultades para el mantenimiento en el mismo de la palabra “*democratic*” en el párrafo que señala como meta de la ASC “...to ensure that countries in the region live at

²⁵ Para un análisis de los orígenes de esta pauta de interacción y su base conceptual ver “Institutional Development” en Narine, Shaun, op. Cit. Pp 31 y ss



peace with one another and with the world at large in a just, democratic and harmonious environment.”²⁶.

Por otra parte se habla en la declaración de “...establish ASEAN as a single market and production base...” Sin embargo y, teniendo en cuenta los distintos estudios realizados para el posible diseño de la CEA, ésta tendrá en realidad el carácter de lo que se ha denominado un “FTA-plus” o un “Common market minus”²⁷, con un arancel cero para intercambios comerciales intra-ASEAN y algunos elementos de un mercado común²⁸. Nuevamente por tanto, habrá que evitar las asociaciones de ideas por posibles similitudes con la terminología empleada en relación con la UE.

En lo que respecta a la Comunidad de Seguridad, si bien es cierto que la Declaración recoge la indivisibilidad de la seguridad de la ASEAN “...their security as fundamentally linked to one another...” y la solución de controversias por medios pacíficos entre los miembros de la asociación, no es menos cierto que vuelve a mencionar el principio de no interferencia. En este punto es inevitable preguntarse cómo se compadece la inclusión de este principio con la voluntad de dar una solución común a los que se consideran problemas también comunes de seguridad, máxime la naturaleza que tienen actualmente muchos de ellos. Igualmente, la voluntad de avanzar a un ritmo cómodo para todos los participantes, nuevamente un principio clásico de actuación de la ASEAN, tampoco hace sino reducir las probabilidades de éxito del proyecto, tanto más si se tiene en cuenta el poco apoyo real con que cuenta la iniciativa de la Comunidad de Seguridad en la región²⁹.

Por otra parte, quedan pendientes dos cuestiones de gran importancia: la existencia de instituciones y prácticas que permitan una gestión, prevención y solución adecuadas de las controversias que pudieran surgir y la eliminación definitiva de las disputas territoriales entre los miembros de la ASEAN³⁰. En relación con la primera cuestión la declaración se limita a insistir en el papel a desempeñar por el TAC de la ASEAN y su Alto Consejo, lo que a nuestro juicio, es un pobre bagaje, mientras que la segunda cuestión ni siquiera se menciona. En este punto conviene señalar que si bien rara vez se habla explícitamente en el contexto de la ASEAN de esas disputas, ello no quiere decir que no existan. Es, por el contrario, consecuencia de su práctica habitual de ir dejando a un lado aquellas cuestiones susceptibles de generar controversia. Una práctica que, por otra parte, difícilmente va a contribuir a su solución definitiva.

3.2. Dificultades inherentes al modelo de cooperación de ASEAN

Tal y como se desprende de lo dicho hasta aquí, muchas de las cuestiones que aparecen en la Declaración del Acuerdo de la ASEAN y que suscitan interrogantes en relación con el proyecto de Comunidad de ASEAN en concreto, y con el futuro de la propia Asociación de Naciones del Sudeste Asiático en general no son en realidad solamente cuestiones formales, sino que revelan problemas de fondo generados por ciertas pautas de interacción fuertemente enraizadas en la ASEAN.

²⁶ “ASEAN sings key pact supporting democracy” en *INQ7.net*, 7 de octubre de 2003, disponible en www.inq7.net

²⁷ Soesastro, Hadi, op. Cit.

²⁸ Hew, Denis “Towards an ASEAN Economic Community by 2020: vision or Reality?”, op. cit.

²⁹ Bantoro, Bantarto “ASEAN’s Bali Summit”, op. Cit.

³⁰ Ver, en relación con la Comunidad de Seguridad de ASEAN, Sukma, Rizal, op.cit.



El elemento más destacado en relación con esas pautas y, sobre todo el que es susceptible de generar las mayores dificultades para que el proceso de regionalización de la ASEAN pueda avanzar y, en particular para que pueda hacerlo en la línea de la realización efectiva de las tres comunidades propuestas y de la integración es el ya mencionado principio de no-intervención.

De hecho, buena prueba de los obstáculos que plantea este principio han sido los reiterados llamamientos a su suavización, efectuados por algunos de los propios miembros de la ASEAN desde hace ya unos años. Así, ya en 1997, Jusuf Wanandi, miembro del Centro de Estudios Internacionales y Estratégicos (CSIS en sus siglas en inglés) de Indonesia, señalaba, en relación con Myanmar³¹ la conveniencia de hacer una excepción al principio que nos ocupa. Ese mismo año, el entonces Vice Primer Ministro de Malasia hacía un llamamiento a la adopción por parte de la ASEAN de una política de “*intervención constructiva*” en relación con Camboya, advirtiendo que la no implicación sólo podía tener como consecuencia el empeoramiento de la situación. En esa misma línea, en junio de 1998, el Ministro de Asuntos Exteriores de Tailandia en aquel momento, Surin Pitsuwan, consideraba que no sólo como excepción sino de forma general, el principio de no intervención debía ser reemplazado por el de intervención constructiva en todos aquellos en que un problema interno supusiera una amenaza para la estabilidad regional. El Dr. Pitsuwan, ante las protestas de algunos miembros de la ASEAN, suavizaría después su propuesta sugiriendo una aproximación de “*implicación flexible*” en lugar de la ya mencionada de intervención constructiva. Esta aproximación daría a aquellos Estados miembros de la ASEAN afectados por un problema (en principio interno) de otro, dar su opinión en relación con el mismo y contribuir a su solución. Sin embargo, la propuesta sólo fue apoyada por Filipinas³² y, dejando a un lado las feroces críticas de Myanmar, encontró la oposición de Indonesia, Malasia y Vietnam³³, que acusaron a Tailandia de “*seguir la agenda occidental*”³⁴. Lo más que la ASEAN fue capaz de hacer fue adoptar, en 1998, el principio de “*enhanced interaction*” que permite que el grupo comente aquellas cuestiones internas a un Estado susceptibles de proyectar una mala imagen internacional de todo la ASEAN. Sobre esta base sugería el antiguo Ministro de Asuntos Exteriores y enviado de Indonesia a Myanmar, Ali Alatas, para buscar una flexibilización de la no intervención³⁵. Nuevamente la idea es abrir el camino a la posibilidad de que el resto de miembros ayuden a aquel que tenga un problema interno susceptible de tener repercusiones externas.

Además la ASEAN recibe cada vez mayores presiones para la modificación del principio: no sólo desde la Comunidad Internacional y, particularmente, desde Occidente, sino también desde los medios de comunicación y la sociedad civil de sus propios Estados. Y ello con vistas a que asuma una mayor implicación en cuestiones relativas a derechos humanos y democracia en los países vecinos y a que sea posible una profundización de la cooperación en cuestiones económicas y medioambientales³⁶.

³¹ El caso concreto que ha supuesto un cuestionamiento más enérgico del principio de no-intervención en relación con el sudeste asiático

³² “ASEAN needs “flexible engagement” in *The Irrawaddy News Magazine*, Vol 6, N°4, 1998, disponible en www.irrawaddy.org

³³ Thayer, Carlyle A. “ASEAN: From constructive Engagement to Flexible Intervention” en *Harvard Asia Pacific Review*, Primavera 1999, disponible en www.pol.adfa.edu.au

³⁴ ASEAN needs “flexible engagement” in *The Irrawaddy News Magazine*, Vol 6, N°4, 1998, disponible en www.irrawaddy.org

³⁵ “ASEAN must reinvent itself, loosen non-interference policy: Alatas”, Secretariado de ASEAN, 1 de julio de 2004, disponible en www.aseansec.org

³⁶ Funston, John “ASEAN and the Principle of Non-Intervention –Practice and Prospects–“ ISEAS, Marzo de 2000, disponible en www.iseas.edu.sg



Como vemos, la revisión de este principio es cada vez más necesaria por la limitación que supone para todo avance hacia una mayor cooperación e integración no sólo en la esfera política o de seguridad, sino también en la económica o en la socio-cultural. Y ello, sin hablar de las ya mencionadas e inevitables interconexiones las tres esferas. Por poner sólo un ejemplo, una inadecuada política en el terreno de la industria y la producción tiene consecuencias medioambientales y éstas pueden acabar por constituir importantes riesgos para la seguridad, luego aspectos relacionados con cada una de las tres comunidades podrían verse afectados.

A ello hay que añadir la cada vez más difícil distinción entre lo interno y lo internacional derivada del hecho de que crecientemente los problemas internos tienen repercusiones externas. Esta situación hace prácticamente imposible delimitar las materias en que debe aceptarse la aplicación del principio. Paralelamente, la línea que separa la cooperación y la injerencia también es cada vez más fina, como señala el propio Prof. Pitsuwan³⁷.

En definitiva, de un modo u otro, es necesaria una flexibilización del principio de no intervención que permita avanzar en la línea de la integración, del desarrollo de instituciones más fuertes y coherentes y, en definitiva, de la supranacionalidad, concepto objeto de notable rechazo entre los Estados miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático. Un rechazo coherente con la celosa preservación de la soberanía propia de los Estados de la ASEAN y con su énfasis en la toma de decisiones por consenso, otro de los elementos básicos de su modelo de interacción, íntimamente ligado al “ASEAN way” que, sin embargo, va a suponer un freno cada vez más importante a posibles avances.

En efecto, la toma de decisiones por consenso, respetuosa con la soberanía y la no intervención, pudo ser válida en 1967 cuando la ASEAN inicia su andadura pero en la actualidad, teniendo en cuenta la expansión del número de miembros de la asociación y su diversidad y la ampliación y variedad de las cuestiones que tienen en la agenda no puede tener otras consecuencias que no sean las de un ralentizamiento del trabajo de la ASEAN y, probablemente, su bloqueo fruto de la incapacidad de alcanzar decisiones, algo absurdo cuando, por ejemplo en relación con la CEA no son pocas las voces que ya se han alzado para señalar que el horizonte temporal es demasiado largo y que los objetivos deberían alcanzarse antes³⁸. Es evidente que si a las nada despreciables dificultades en la aplicación de los proyectos se añaden largos periodos de toma de decisiones, las realizaciones se van a dilatar mucho en el tiempo.

En este sentido, es conveniente que la ASEAN profundice en la línea de lo que se ha venido en llamar 10-X³⁹, es decir aquellos casos en que un Estado miembro no apoya la acción que los demás desean adoptar, pero tampoco se opone rotundamente a su aplicación y que lo haga no sólo en cuestiones de carácter económico, algo a lo que parece haber una mayor disposición, sino en todo tipo de cuestiones. Ahora bien, hay que ser cautos para que esto no desemboque en una ASEAN a varias velocidades con acuerdos *ad hoc*, entre aquellos más dispuestos a una determinada iniciativa. Esta posibilidad, muy grata a algunos miembros de la

³⁷ Pitsuwan, Surin “Future Directions for ASEAN”, ISEAS, Singapore, Septiembre de 2001, disponible en www.iseas.edu.sg

³⁸ Roberts, John *ASEAN's problems on display at Bali Summit*, op. cit.

³⁹ Phar, Kim Beng “The problems of a two-tiered ASEAN” en *Asia Times Online*, 2003, disponible en www.atimes.com



ASEAN que defienden lo que ellos denominan “*pathfinders*”, o Estados que van abriendo camino, podría conducir, habida cuenta de las crecientes tendencias bilateralistas⁴⁰ presentes en la región (en parte alentadas por los EEUU, partidarios de la generación de una red de FTAs a través de la *Enterprise for ASEAN Initiative* (AEI) como vía para vincularse económicamente a la ASEAN, a diferencia de los propios miembros de ASEAN, que preferían que esa vinculación se produjera mediante la creación de una TIFA de carácter regional⁴¹) y de las notables diferencias entre los miembros de la Asociación, a una disolución de la ASEAN o, cuando menos, a una importante pérdida de relevancia de la misma como consecuencia, entre otras cosas de la fragmentación de la economía regional⁴². Justamente lo contrario del objetivo teóricamente perseguido con la creación de la Comunidad de ASEAN.

3.3. Obstáculos derivados de la diversidad de los miembros de la ASEAN

Los problemas que, como hemos visto, plantea el modelo de interacción característico de la ASEAN tienen como consecuencia además que sea más difícil abordar uno de los principales retos actuales del grupo regional que nos ocupa: las diferencias entre sus miembros. Por otra parte, también hay que señalar que esas diferencias también contribuyen a explicar los distintos planteamientos de los diversos miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático en relación con una potencial introducción de cambios en ese modelo de interacción.

Asimismo, esas diferencias son uno de los factores que están en la raíz de las contradicciones y las calculadas imprecisiones terminológicas que, como hemos señalado en el primer apartado, aparecen en el Acuerdo de Bali II.

La distancia que separa a los diferentes miembros de la ASEAN, fundamentalmente a los que constituyeron ASEAN-6 y a los que posteriormente se unen a la Asociación, es decir Vietnam, Laos, Myanmar y Camboya (CLMV), existe tanto en el terreno de lo político y de seguridad como en el de lo económico, aunque es en este último campo donde se han hecho los mayores esfuerzos para intentar reducirla.

Una reducción absolutamente imprescindible, por otra parte, si se quiere que el proyecto de Comunidad de ASEAN no acabe por fracasar, como prueba el énfasis hecho a lo largo del tiempo por las Comunidades Europeas en reducir las diferencias en niveles de desarrollo y renta de sus miembros. Además, hay que recordar que la ASEAN no cuenta con un mecanismo similar al Fondo de Cohesión.

Ahora bien, como decíamos, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático sí que ha adoptado diversas iniciativas orientadas a la eliminación de las disparidades existentes entre sus miembros. La más relevante es probablemente la *Initiative for ASEAN Integration*, acordada en Singapur en el año 2000⁴³, que contempla cuatro áreas prioritarias: Desarrollo de infraestructuras, desarrollo de recursos humanos, tecnología de la información y las comunicaciones y promoción de la integración económica regional. La iniciativa se desarrolla por medio del *IAI Work Plan* aprobado en 2002 en la 35ª Reunión Ministerial de la ASEAN

⁴⁰ Daquila, Teofilo C. “ASEAN’s Economic Performance: reviewing the past, looking to the future”, en *Harvard Asia Quarterly Online*, Primavera 2002

⁴¹ *Towards a Single Economic Space*, Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, Secretariado de ASEAN, Yakarta, 2003

⁴² Nesadurai, Helen, E.S. *Globalisation, Domestic Politics and Regionalism: The ASEAN Free Trade Area*, Routledge, Londres, 2003, pp 183

⁴³ Ong, Keng Yong *The Future of ASEAN*, Discurso de Su Excelencia Ong, Keng Yong, Secretario General de la ASEAN, Singapur, 22 de marzo de 2003, disponible en <http://202.154.12.3/14690.htm>



sobre la base de la *Hanoi Declaration on Narrowing the Development Gap for Closer ASEAN Integration* acordada en la 34ª Reunión Ministerial de la ASEAN, celebrada un año antes. El programa de trabajo tiene una duración prevista de seis años (2002-2008) y trata de abordar mediante 54 proyectos y programas diseñados a partir de una evaluación de las necesidades de los CMLV, cuestiones como el alivio de la pobreza, la mejora de las capacidades de los Estados CLMV para afrontar la competencia global o la mejora de su competitividad en los mercados internacionales⁴⁴.

Sin embargo, no parece tan acertada la autorización a los nuevos Estados miembros para que difieran en 10 años el plazo límite para cumplir con las obligaciones derivadas del AFTA. Teniendo en cuenta que la CEA supone ir incluso más allá del AFTA no se entiende una medida que puede perpetuar y/o ampliar las diferencias entre los Estados miembros de la ASEAN.

En este mismo sentido, habrá que evitar que la CEA se convierta en un nuevo intento infructuoso de poner en marcha iniciativas ya contenidas en el AFTA aunque eso sí, bajo otro nombre. Hay que recordar que la ASEAN Free Trade Area ya contemplaba no sólo la eliminación de aranceles, mediante el *Common Effective Preferential Tariff Scheme* (CEPT) sino también la liberalización del comercio de servicios a través del *ASEAN Framework Agreement on Services* (AFAS) y el fomento de la inversión externa directa por medio de la ASEAN Investment Area (AIA)⁴⁵. Si bien en todos estos casos la liberalización no era total sino parcial, se han registrado no sólo notables retrasos en la puesta en práctica de todas las medidas señaladas sino importantes diferencias de unos Estados a otros en lo que se refiere a su grado de aplicación. Y no sólo entre ASEAN-6 y los CLMV, sino entre los propios miembros de ASEAN-6.

Por otra parte, la ASEAN ha fijado unos límites temporales para que los CLMV desarrollen sistemas administrativos eficientes y transparentes gestionados por funcionarios competentes y experimentados, capaces de responder a los cambios.

La reducción y eliminación de las diferencias es importante porque, como decíamos, su existencia genera problemas. Así, la consecuencia de las diferencias entre los regímenes y sistemas políticos de los diferentes Estados de la ASEAN (algo que afecta especialmente a los CLMV, pero no solamente a ellos) es que cualquier cambio en la línea de una cierta apertura en un estado puede tener efectos en otros con regímenes más cerrados, siendo susceptible de generar tensiones entre unos y otros.

Del mismo modo y, tal y como ya hemos apuntado en el apartado anterior y, en la medida en que se siga manteniendo la toma de decisiones por consenso, la existencia de miembros con sistemas políticos y económicos muy distintos entre sí complicará notablemente la adopción de decisiones pudiendo acabar por bloquear el avance de la Asociación. De hecho, tampoco es probable que miembros con sistemas políticos muy distintos logren acuerdo alguno sobre determinadas acciones; así, por ejemplo, los nuevos miembros, mayoritariamente con sistemas políticos más cerrados y autoritarios y también, o quizá por ello, más partidarios

⁴⁴ Singh, Pola "Promoting the newer ASEAN member states" en *The Jakarta Post*, 21 de diciembre de 2002, disponible en www.thejakartapost.com

⁴⁵ Nesadurai, H *Is AFTA still relevant?* Institute of Defence and Strategic Studies, Singapur, febrero de 2003, disponible en www.idss.edu.sg



del mantenimiento del principio de no intervención, se opusieron a implicarse en modo alguno en Timor Este, en tanto que sí hubo presencia de otros miembros de la ASEAN⁴⁶.

Por otra parte, sin una armonización de sistemas económicos y financieros que rompa por tanto con las diferencias entre unos Estados y otros en este terreno, será muy difícil avanzar en la creación de una Comunidad. Pero esto con toda probabilidad chocaría de nuevo con reticencias y celos soberanistas en muchos Estados que, viendo aparecer el fantasma de la supranacionalidad y no queriendo alterar sus propios sistemas apelarían una vez más a la no intervención. De hecho, son muchos los autores que apuntan que si para 2020 la ASEAN sólo podrá alcanzar un *FTA Plus* y no una Unión Aduanera propiamente dicha, ello es por las diferencias entre sus miembros.

Sea como sea y, más allá de las iniciativas ya en marcha como la IAI, será necesario que los Estados de ASEAN-6 sigan proporcionando recursos con vistas a asegurar la plena participación de los CLMV en el proyecto de Comunidad. Además de la ayuda económica serán necesarias: asistencia financiera, transferencia de tecnología e instituciones educativas y de formación⁴⁷.

4. Conclusiones

En definitiva, si bien es cierto que la ASEAN necesita imperiosamente encontrar el camino hacia la profundización de su identidad como grupo regional tanto para poder competir en el terreno económico con otros bloques y potencias, consolidados o emergentes, como para poder tener una voz propia y de relevancia en los contextos regional e internacional, no lo es menos que eso no lo conseguirá sólo mediante la aprobación de declaraciones, sean cuales sean las instituciones que se creen mediante ellas y se utilicen las palabras que se utilicen en los documentos.

La profundización del proceso regional de la ASEAN requiere, por encima de todo voluntad política. Ésta es siempre necesaria en todo proceso de estas características, tanto más en uno con ciertos obstáculos de envergadura a la vista. Pues bien, esa voluntad política se debe demostrar mediante una mayor disposición a anteponer los intereses regionales a los nacionales y, desde luego a los de las elites gobernantes, abriendo así la puerta a una posible supranacionalidad. Junto con ello, tiene que irse abriendo paso la idea de que la cooperación y la adopción de soluciones comunes a problemas comunes deben progresar aunque para ello sea necesaria (y lo es) la flexibilización de la no intervención y la adopción de soluciones por consenso, opciones necesariamente refinadas con la supranacionalidad y la integración. En este sentido, puede resultar de gran utilidad un uso más amplio y frecuente de la ya mencionada fórmula *10-X*, empleándola tanto cuando se trate de cuestiones económicas como políticas. Del mismo modo, la ASEAN debería tratar de buscar otras opciones que también pudieran ayudarle a ir flexibilizando la regla del consenso como, por ejemplo la *abstención constructiva*. En efecto, podrían acudir a esta última con vistas a que un Estado pudiera mostrar su disconformidad con una determinada iniciativa absteniéndose, una abstención que, por otra parte, no conllevaría que la iniciativa saliera adelante. Ahora bien, hay que ser realistas: estos pasos tan poco van a ser fáciles, ya que la mera introducción de votaciones y de la posible expresión de desacuerdos, puede despertar no pocos recelos y reticencias en la región.

⁴⁶ Pitsuwan, Surin "Future Directions for ASEAN", op. cit.

⁴⁷ Hew, Denis "Towards an ASEAN Economic Community by 2020: vision or Reality?", op. cit.



Paralelamente, será necesario un importante esfuerzo que asegure la plena participación de los nuevos miembros de la ASEAN en la nueva dirección del proyecto regional. Independientemente de los debates que suscitó la ampliación de la ASEAN dadas las características de los Estados protagonistas, y del más que discutible sentido de la oportunidad con que se hizo (en pleno desarrollo de la crisis asiática), una vez que la ampliación se ha producido, la única opción válida es trabajar para reducir las diferencias entre antiguos y nuevos miembros de manera que estos últimos puedan acabar siendo un activo para el grupo regional en su conjunto. Pero eso requerirá notables esfuerzos económicos, pero también políticos, no sólo de los Estados de ASEAN-6 sino de Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam.