



El manejo de disputas territoriales en el sudeste asiático: Propuesta en contra algunas percepciones comunes

Nicole Jenne

Documentos de Trabajo en Estudios Asiáticos No. 15
Septiembre 2016

ISSN 0719-8418

Documentos de Trabajo en Estudios Asiáticos

Pontificia Universidad Católica de Chile (UC)
Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política
Centro UC Estudios Asiáticos
Av. Vicuña Mackenna 4860
Macul, Santiago de Chile

Contacto por correo electrónico: jrehner@uc.cl (Johannes Rehner)

Página web: estudiosasiaticos.uc.cl

Los resultados y opiniones presentados en el documento son de exclusiva responsabilidad de su autor y no expresan necesariamente la visión del Programa de Estudios Asiáticos de la Pontificia Universidad Católica de Chile (UC) ni de su Comité Editorial. El autor también es responsable de la originalidad del trabajo presentado. Para publicar en los Documentos de Trabajo en Estudios Asiáticos de la UC consulte la página web indicada.

Comité Editorial:

Roberto Durán. Centro UC Estudios Asiáticos, Instituto de Ciencia Política UC

Marcos Jaramillo. Centro UC Estudios Asiáticos, Facultad de Derecho UC

Johannes Rehner. Centro UC Estudios Asiáticos, Instituto de Geografía UC

Raimundo Soto. Centro UC Estudios Asiáticos, Instituto de Economía UC

Documentos de Trabajo en Estudios Asiáticos No. 15



El manejo de disputas territoriales en el sudeste asiático: Propuesta en contra algunas percepciones comunes

Nicole Jenne

Instituto de Ciencia Política
Centro UC Estudios Asiáticos
Pontificia Universidad Católica de Chile
Septiembre 2016

Resumen

Desde su independencia, los estados del sudeste asiático se han enfrentado a numerosas disputas territoriales tanto en tierra como en zonas marítimas. Generalmente estos conflictos no se solían abordar durante largos períodos o bien se manejaron silenciosamente. Sin embargo, varias crisis y algunos incidentes violentos llamaron la atención de la comunidad internacional. En los últimos años, los conflictos en el Mar del Sur de China se volvieron el asunto más debatido en cuanto a la seguridad de la región. Lo que este caso muestra no es necesariamente la forma ejemplar por la cual los países del sudeste asiático solían gestionar sus querellas territoriales. El documento de trabajo recoge tres percepciones comunes sobre el manejo de conflictos ofreciendo una lectura crítica. La contribución aborda el quién, por qué y el cómo de la gestión de conflictos territoriales y ofrece algunas pautas sobre qué se puede esperar en el futuro.

Palabras clave: ASEAN; Conflictos limítrofes, disputas territoriales; sudeste asiático.

Contenido

| | |
|---|----|
| 1. Introducción | 6 |
| 2. Panorama de las disputas territoriales en el Sudeste Asiático | 7 |
| 3. Sobrevalorado: el papel de los garantes de seguridad externos y ASEAN | 8 |
| 4. ¿Por qué? – El conflicto externo para fines políticos internos y el revisionismo | 11 |
| 5. Un excepcionalismo no tan excepcional: el <i>ASEAN-way</i> y el anti-legalismo | 13 |
| 6. Conclusión y consideraciones finales | 15 |
| Bibliografía..... | 18 |

1. Introducción

El fallo de la Corte Permanente de Arbitraje sobre la jurisdicción en zonas marítimas disputadas por Filipinas y China en julio del 2016 atrajo la atención del público internacional hacia los conflictos limítrofes en Asia-Pacífico. Sin embargo, este caso no es emblemático entre las muchas querellas territoriales de la región y corre el riesgo de reforzar algunas percepciones sesgadas que se han ido formando en la opinión pública y en algunos círculos académicos no necesariamente entendidos en la materia.

El conflicto entre Filipinas y China se enmarca dentro de una serie de disputas sobre el control de islas y áreas oceánicas en el Mar de China de Sur que implica por lo menos seis partidos de forma directa (Brunéi, China, Filipinas, Malasia, Taiwán, Vietnam). Sumado al hecho de que involucra a China como potencia dominante en la región, el caso del Mar de China meridional no es representativo del manejo de disputas limítrofes en la región. Tampoco es, muchas veces, bien entendido y por ende suele llevar a conclusiones opuestas o premisas equivocadas.

El presente documento de trabajo propone una lectura minuciosa y crítica de varios argumentos que aparecen con frecuencia en las observaciones que se hacen con respecto a los conflictos limítrofes. El documento no busca refutar estos argumentos por completo. Más bien, contribuye al debate con detalles que complejizan una lectura simplificada y puedan llevar a conclusiones diferentes. Además, el documento de trabajo busca rescatar algunos puntos ciegos que se tendían a ignorar. Los diferentes aspectos se sintetizan en tres percepciones que se tratan consecutivamente. La primera postura tiende a sobrevalorar el rol de terceros en las disputas, en particular el rol de los garantes de seguridad externos y de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). La segunda percepción es que algunos países tendieron a demostrar una actitud agresiva, sobre todo en situaciones de crisis interna. La tercera percepción se inclina hacia el otro extremo: este conjunto de argumentos sostiene que el manejo de conflictos territoriales en la región se caracteriza por una particularidad basada en valores asiáticos, llevando a un modo de gestión de conflicto denominado el “*ASEAN-Way*”, que no resuelve sino evita conflictos y que se caracteriza, además, por una actitud anti-legalista. Antes de la discusión, la siguiente sección comienza con la presentación del panorama histórico y presente de las disputas territoriales en la región.

2. Panorama de las disputas territoriales en el Sudeste Asiático

Gran parte de las fronteras contemporáneas del sudeste asiático ha sido importada por los imperios europeos. Donde las fronteras eran anteriormente fluidas, los colonizadores trazaron límites para frenar a sus rivales: los británicos al oeste y los franceses al este del continente, los holandeses en las islas que hoy componen Indonesia, y España y luego Estados Unidos en Filipinas. Solo Tailandia mantuvo su independencia formalmente por su posición geográfica como una zona neutralizada entre Gran Bretaña y Francia.

Mapa 1. El sudeste asiático.



Fuente: CIA, en <http://www.southchinesea.org/files/2011/08/Southeast-Asia-Political-Map-CIA-2003.jpg> [consultado el 18 de junio 2016].

Cuando los países del sudeste asiático ganaron su independencia tras la Segunda Guerra Mundial, los nuevos límites internacionales fueron los límites de las administraciones coloniales. Desde entonces, han habido tan solo tres cambios de frontera significativos: en 1965, cuando se desprendió Singapur de Malasia, en 1975 con la unificación de Vietnam y en 2002, cuando terminó la ocupación de Indonesia en Timor-Leste. Sin embargo, muchas

de las antiguas fronteras coloniales no quedaron claramente definidas y, dado el posterior desarrollo del derecho internacional del mar, las cláusulas y estipulaciones acerca de las zonas marítimas fueron escasas.

La violencia que caracterizó la península del sudeste asiático durante la Guerra Fría obstaculizó los avances en la delimitación y demarcación de fronteras. Entre los países que pertenecieron a uno de los dos bloques ideológicamente opuestos -los comunistas en la antigua Indochina por un lado y, por otro, los aliados de EE.UU- cualquier negociación de temas fronterizos fue suspendida. No obstante, conflictos restantes como la demanda filipina por el estado malayo Sabah, la mayor reivindicación en términos de extensión territorial de la región, tampoco se resolvieron dentro de un grupo u otro.

Terminada la Guerra Fría y el conflicto sobre Camboya, ASEAN acogió a cuatro nuevos miembros: Vietnam (1995), Laos (1997), Myanmar (1997) y Camboya (1999). Posteriormente, Vietnam logró avances significativos en la delimitación de sus fronteras marítimas (véase Amer and Hong Thao 2005). La Corte Internacional de Justicia (CIJ) resolvió conflictos territoriales entre Indonesia y Malasia (2002), entre Malasia y Singapur (2008) y entre Camboya y Tailandia (2013). Sin embargo, hoy todos los países mantienen conflictos territoriales con al menos uno de sus vecinos y nada apunta a que estos se vayan a resolver en un futuro cercano. Es importante, por ende, conocer los patrones de su gestión.

3. Sobrevalorado: el papel de los garantes de seguridad externos y ASEAN

Los conflictos limítrofes y disputas sobre derechos jurisdiccionales en zonas marítimas y aéreas son común en todo el mundo.¹ Dichos conflictos suelen persistir a un nivel de baja intensidad y aparecer en la agenda pública solamente en momentos de controversias puntuales. No obstante, los asuntos territoriales no dejan de ser un problema de seguridad y más sensible aún en una región de estados relativamente jóvenes.

Después del periodo de la independencia, hubo sólo una guerra que re-definió una frontera en el sudeste asiático: la guerra que terminó unificando a Vietnam; esta guerra sin embargo fue fuertemente influenciada por la Guerra Fría y el involucramiento directo de sus

¹ El sondeo global del avance de la delimitación marítima demuestra que no hay un grupo determinado de países que tenga una mayor cantidad de fronteras marítimas delineadas (véase ASIL 2015). Existen varias bases de datos sobre conflictos territoriales (Hensel et al. 2008; Huth and Allee 2002). Sin embargo, es altamente probable que subestiman el número real de conflictos. Sobre todo entre países menos desarrollados existen numerosas fronteras mal demarcadas donde puede haber desacuerdo sin que las autoridades lo expresaran de forma explícita o ni siquiera están conscientes de que exista un área donde las demandas se sobrelapan.

protagonistas. La última guerra en la región data del año 1979, y salvo por un enfrentamiento militar en la frontera camboyana-tailandés en 2011, los países miembros de ASEAN no han tenido entre sí ningún conflicto armado prolongado. En base a esto, se puede concluir que el uso de la fuerza no se ha presentado como un instrumento frecuente ni viable para resolver las disputas territoriales. Post 1945, bajo el Derecho Internacional y el tutelaje de los organismos multilaterales, los impedimentos a la anexión de territorio eran abundantes (Zacher 2001). Otro factor que jugó a favor del manejo no-violento de los conflictos limítrofes fue el que los países de la región, a excepción de Singapur, tuviesen ejércitos grandes y relativamente bien dotados pero poco aptos para pelear en una guerra externa.

Otros defienden la idea de que terceros actores impidieron la escalada de los conflictos en la región. Según dos argumentos frecuentemente citados, fue el súper-balance de poder entre las grandes potencias y ASEAN, respectivamente, lo que mantuvo el orden internacional en la región. Sin embargo, es claro que el papel de las grandes potencias en la región tuvo una importancia menor en materia territorial.

Para los países pequeños y medianos del sudeste las potencias grandes en Asia-Pacífico – EE.UU., China y Japón – siempre tuvieron un papel importante en garantizar su seguridad (White 2008). Teóricamente, el efecto de un poder hegemónico es ambiguo. Por un lado, su involucramiento puede aumentar el número o la intensidad de conflicto entre países secundarios en la jerarquía internacional. En este caso, se habla de las guerras proxy, pero la influencia hegemónica puede también llevar a mayor estabilidad si el poder hegemónico interviene para mantener el orden en su zona de influencia. En los últimos años el rol preponderante de EE.UU. se hizo más visible en el sudeste asiático, pero a pesar del llamado re-balance en Asia (*pivot*), Washington estuvo lejos de involucrarse de forma directa en las disputas intra-regionales. Igual que antes del término de la Guerra Fría, cualquier acción directa por parte de los EE.UU. conllevaba el riesgo de crear malestar en Beijing e incluso en Tokio, un costo que la Casa Blanca difícilmente asumiría dado que carece de un interés vital en las disputas territoriales en la región. A modo de ejemplo, las dinámicas del súper-balance entre EE.UU. y China se interpusieron en el conflicto camboyano-tailandés en el año 2011. En él, Camboya apeló a la ONU donde el Consejo de Seguridad refirió el conflicto camboyano-tailandés a la ASEAN ya que ambas potencias preferían no tomar partido (Jones and Jenne 2015). Debido a lo poco que pudo hacer ASEAN, el conflicto siguió su propia lógica sin escalar a mayores.

Desde la perspectiva del sudeste asiático, es igual de importante notar que si los países buscaron el apoyo de terceros, también protegieron su autonomía con mucha cautela. Ningún país de la región podía estar seguro del apoyo de terceros en un conflicto bilateral por lo cual ninguna solicitud de este tipo ocurrió. Dado que todos los estados tenían

problemas acerca de sus propias fronteras, la mejor solución encontrada por cada uno fue, como dijo un alto funcionario de la cancillería tailandesa, “seguir las reglas del barrio: cerrar los ojos ante los gritos al lado y hacer como si uno no escuchara nada”.

La importancia que tiene el triángulo Estados Unidos-China-Japón para la estabilidad del sudeste asiático fue resaltada por la fama que ganó el Mar de China del Sur y por el hecho de que éste se transformó en el cuadrilátero para una China que ya no se conformaba con el papel preponderante de Estados Unidos. Sin embargo, por las razones expuestas, la misma conclusión no se aplica a otros conflictos limítrofes que en gran medida son conflictos bilaterales entre los países de ASEAN.

Por otro lado, ASEAN ha estado en el centro de los comentarios sobre la gestión de disputas territoriales en la región. Hasta una analista lamenta que el estudio del sudeste asiático se haya vuelto conmensurable con el análisis de ASEAN (Hamilton-Hart 2009, 60). ASEAN, creado en 1967, se considera como uno de los modelos más exitosos para la cooperación regional y aspira a ser una comunidad internacional en materia de política y seguridad. El acta constitutiva, el ASEAN *Charter* del 2007, compromete a los miembros a resolver sus conflictos de forma pacífica. Sin embargo, contrario a lo propuesto por el Grupo de Personas Eminentes que asesoró a los gobiernos para la elaboración del *Charter*, no define un instrumento obligatorio con poder de sanción. Los simpatizantes de ASEAN suelen contraponer su falta de institucionalidad fuerte con la capacidad del organismo por facilitar el diálogo entre los estados miembros. De esa forma, se sostiene que ASEAN ha contribuido al manejo pacífico de las disputas. El debate sobre si ASEAN tiene o no un rol en los conflictos inter-estatales (véase Eaton and Stubbs 2006) pierde de vista la pregunta clave: ¿los países miembros pretendían que ASEAN tuviese un rol en la gestión de sus disputas? La respuesta es no, ASEAN nunca se pensó como institución a la cual los miembros cedieran soberanía al darle la posibilidad de intervenir en asuntos que los estados consideraban de competencia nacional exclusiva. Si bien la Unión Europea sigue siendo un ideal para muchos en el sudeste donde las elites suelen mandar a sus hijos a estudiar en Europa, Estados Unidos o Australia, para pocos ha sido un ideal transferible a una realidad que ven sustancialmente distinta.

Mediante una densa red entre las elites políticas, ASEAN multiplicó los puntos de contacto a los que las autoridades podían recurrir en casos de crisis. No obstante, ASEAN ha tenido poca influencia en los conflictos bilaterales fuera de la que los estados miembros quisieron concederle a la institución – y eso fue más bien limitado. Sin embargo, difícilmente puede decirse que los países de ASEAN representen una excepción ya que los incentivos para un país de poner en manos de una organización multilateral su alegato territorial son mínimos.

Por las disputas en el Mar del Sur de China se reforzó la percepción de que los conflictos sobre límites eran la prueba de la relevancia y, en último término, de supervivencia, para la

ASEAN. Considerando que la institución siempre ha vivido con los problemas de límites, tal premisa carece de sustento. Si, por otro lado, sucede que el caso de China es la excepción, se puede afirmar que el logro quizá más significativo de ASEAN ha sido su capacidad de no dejar que el desacuerdo en un ámbito afecte las relaciones en general entre dos países, fenómeno que se conoce como *bracketing* o ‘poner entre paréntesis’ un conflicto. Por ende, es poco probable que las distintas preferencias ante China y la futura trayectoria de los conflictos en el Mar de China del Sur cambien el cómo se manejan otras disputas territoriales en la región.

El simple hecho de que ASEAN no haya sido capaz de ponerse de acuerdo sobre los detalles de un Código de Conducta en el área no significa la paralización de ASEAN. De hecho, esto no debería sorprender a nadie. Fuera de sus costas, Brunéi, Filipinas, Malasia y Vietnam disputan varias zonas e interpretaciones de la Convemar (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar). La complejidad de zanjar un acuerdo que rijan la conducta estatal en zonas de conflicto ya es alta cuando involucra solo a dos países. Malasia, por ejemplo, lleva dos décadas buscando una fórmula para desarrollar normas de conducta bajo un Convenio sobre Incidentes en el Mar (INCSEA, por sus siglas en inglés) firmado en conjunto con Indonesia. Lejos de poder usar el INCSEA como modelo a repetir con otros vecinos, este ni siquiera pudo definir el área en donde aplica.

Por otra parte, ASEAN ha tenido un rol primario en el caso del Mar Meridional de China justo porque se trata de un conflicto que implica varios países incluyendo una potencia grande. La actuación o falta de iniciativa frente a los problemas en el mar no tiene por qué ser el asunto que defina la viabilidad del organismo en el futuro. Así, en cuanto a las disputas territoriales bilaterales (y a veces trilaterales), ASEAN no posee ni pretende tener un papel fuera de proporcionar un espacio para encuentros personales. Por ende, la gestión de conflictos en el sudeste es fundamentalmente bilateral y tanto los logros como déficits en esta gestión es responsabilidad de las partes involucradas.

4. ¿Por qué? – El conflicto externo para fines políticos internos y el revisionismo

La percepción de que las disputas limítrofes se usan para fines políticos internos es altamente generalizada tanto entre académicos y comentaristas como en la opinión pública. Cada vez que se activa un asunto “dormido” se le relaciona a alguna elección cercana, a un escándalo político o a señales de una crisis económica. El argumento de que los conflictos externos se instrumentalizan para aumentar la cohesión interna o simplemente distraer a la ciudadanía de problemas domésticos es meramente intuitivo. No

cabe duda de que las autoridades gestionan los conflictos con los que se enfrentan de la manera en que mejor sirve su propio interés, pero, decir que se crean a propósito problemas por fines internos es del todo incorrecto.

Como se señaló anteriormente, la colonización dejó una herencia que hizo que los conflictos territoriales fuesen inescapables. Vietnam, Camboya y Laos fueron parte del imperio francés que no tuvo la necesidad de definir en detalle donde corrían los límites entre las distintas entidades administrativas. Incluso cuando los colonizadores tenían la intención de hacerlo, las tecnologías muchas veces no permitieron establecer la ubicación exacta de las fronteras en el terreno. Varios de los tratados y acuerdos de la época colonial son poco específicos en torno a la definición de la frontera y, si tenían mapas anexos, contenían errores u información ambigua. En las zonas marítimas los administradores coloniales promulgaron normas para asegurar la seguridad de las islas que hoy componen Malasia, Indonesia y Filipinas, pero estas se tuvieron que ajustar al derecho internacional que surgió solo hacia mediados del siglo XX. En síntesis, las tareas eran muchas y la capacidad para revisar las normas, inspeccionar las fronteras y negociar con los vecinos era escasa cuando los países se independizaron. La misma Tailandia que ya tenía un departamento a cargo de las fronteras tuvo que recurrir a los archivos europeos para llevar adelante su tarea.

La ignorancia sobre la imprecisión de vastas fronteras que tuvieron que enfrentar los gobiernos del sudeste asiático explica por qué a algunos se les imputaban objetivos revisionistas. *Konfrontasi*, una agresión de baja intensidad lanzada por Indonesia contra la formación de Malasia en 1963-1966, fue recordada sobre todo fuera de la región como un intento del Presidente Sukarno de crear una Gran Indonesia (*Indonesia Raya*), incluyendo todas las zonas malayas de la región. No hay evidencia para mostrar que hubiesen existido intereses territoriales en este conflicto, y la existencia de motivos expansionistas parece aún menos probable considerando que en aquel momento la idea de Indonesia Raya ya había dejado de existir (Tarling 2004, 151). Más adelante, con el fin de legitimar sus fronteras marítimas mediante acuerdos bilaterales, Indonesia hizo concesiones importantes en las negociaciones con varios de sus vecinos.

El otro caso emblemático que se cita por un supuesto revisionismo es Vietnam, un país que durante siglos se ha ido expandiendo hacia el sur. En 1978, Vietnam invadió la Camboya de los *Khmer Rouge* y solo en el 1989 consintió retirar sus tropas por completo del país. Disputas sobre franjas fronterizas y derechos en las zonas marítimas influyeron sobre la inicial escalada de este conflicto, sin embargo, fueron los *Khmer Rouge* que llevaron el conflicto a un punto de no retorno y si bien el gobierno camboyano, instalado por Hanói, luego firmó varios acuerdos limítrofes con sus benefactores, éstos no favorecían ni a una ni a otra parte de forma evidente.

A esto se suma que los países del sudeste asiático no consideraban la fuerza como instrumento viable en el manejo de sus disputas. La mayoría carecía de medios para llevar adelante una campaña militar con seriedad, y sobre todo dependían de las buenas relaciones con los vecinos para garantizar su control y la estabilidad interna. Sin excepción, cuando los gobiernos usaban las disputas territoriales para reforzar la unidad interna y aumentar el apoyo popular a una supuesta causa nacional, lo hicieron en dosis medidas. Si bien existen altos niveles de participación popular y representatividad del gobierno en algunos países, ningún estado ha gozado de altos niveles de legitimidad entre sus poblaciones durante un tiempo prolongado. Bajo esas condiciones es fácil que una instantánea manifestación de nacionalismo agresivo se transforme en un fenómeno incontrolable, por lo cual fueron las elites quienes quisieron preservar la cohesión de la sociedad, incluso si ello significaba perder la oportunidad de enfrentar a un enemigo externo.

También se pueden citar numerosos ejemplos de gobiernos que suprimieron incidentes fronterizos por medio de la censura. En el caso de estados con rasgos autoritarios, la autocensura de los medios prevenía que las querellas territoriales llegasen a la atención pública. En Singapur, donde los ciudadanos estaban acostumbrados a dar el visto bueno a la política exterior del gobierno en turno sin escudriñar más hondamente, el arbitraje de la CIJ sobre unos islotes disputados por Malasia (2003-2008) pasó sin mayor comentario de la prensa. Brunéi y Malasia nunca dieron a conocer unas cartas oficiales suscritas en 2009 que definían las pautas y posiciones de ambos países para las futuras negociaciones de la frontera marítima y terrestre. Y en Tailandia, donde las elites se enfrentaban con el comienzo de una crisis socio-política prolongada cuando estalló el conflicto con Camboya en el año 2008, se trató de disipar a los grupos extremos nacionalistas que buscaban provocar al vecino. En pocas palabras, los gobiernos acogieron con brazos abiertos la distracción que ofrecían las disputas territoriales pero al mismo tiempo fueron cautelosos en torno a usarlas como instrumentos políticos.

5. Un excepcionalismo no tan excepcional: el ASEAN-way y el anti-legalismo

La tercera percepción frecuentemente defendida apunta a factores supuestamente particulares que influyen sobre el manejo de los conflictos del sudeste asiático. Estos se resumen bajo el lema del 'ASEAN-way,' que hace referencia a un modo aparentemente único en cuanto a la composición de sus normas y principios: la no-intervención, la informalidad y la deliberación como instrumentos para tomar decisiones, y el *face-saving*

para salvaguardar la dignidad del otro (Busse 1999; Kivimäki 2001). Para los líderes de la primera generación de ASEAN, el *ASEAN-way* tenía una connotación negativa ya que describía la ineptitud del organismo por generar liderazgo propio y por tanto la limitación de no poder avanzar más allá del denominador mínimo común.. Sin embargo, el deseo de cooperar tuvo un peso mayor que la frustración por los muchos obstáculos a crear sinergias, provocando que los líderes adoptaran el *ASEAN-way* – no sin un aire de ironía – como termino para referirse a sí mismos. Los conocedores de la organización saben que el *ASEAN-way* se refiere también a las sesiones de golf, de karaoke y a cenas extendidas donde se podían discutir problemas u olvidarse de ellos completamente. Independiente de lo que significó ASEAN para cada uno, los gobiernos tuvieron entonces un concepto que les unió y que además servía para disciplinar las tentaciones de desviarse de la línea escogida por la mayoría. Hasta hoy es difícil encontrar un funcionario que levante la voz en una reunión para expresar su desacuerdo. Ese tipo de reacción se reservó para las reuniones en el campo de golf.

Por otra parte, la academia se interesó por la idea del *ASEAN-way* para teorizar sobre identidades en la política internacional. Se volvió un concepto percibido como algo positivo que contribuyó de forma directa a los sucesos de ASEAN: sobrevivir al término de la Guerra Fría, su extensión de seis a diez miembros, la agenda por transformarse en una comunidad de estados con mayor integración económica. La cercanía entre las instituciones académicas y de investigación, por un lado, y las entidades políticas, por otro, llevó a que se reforzara la idea positiva del *ASEAN-way* hasta que se finalmente se incluyese en los currículos de formación para futuros diplomáticos.

Sin embargo, lo que también se enseña en la academia es que los principios del *ASEAN-way* tienen un sustento en la política internacional a nivel global. Así, el principio de la no-intervención es el principio fundador del estado moderno y en el sudeste asiático este concepto siempre se interpreta de forma flexible (véase Jones 2012). La deliberación y la disposición a reconocer las virtudes del otro son normas que los mejores diplomáticos del mundo siempre practicaron de forma natural. El analista político difícilmente puede ignorar la importancia que se da al consenso, el respecto mutuo y el diálogo entre los países de ASEAN. No obstante, no hay que sobreestimar el grado de su particularismo y, por tanto, su poder explicativo. Los países del sudeste asiático se abstenían del voto formal al igual que lo solía hacer la Organización de Naciones Unidas (ONU) o el Mercosur (Mercado Común del Sur). Con especial importancia para la gestión de conflictos, la evidencia tampoco demuestra que los países del sudeste tengan una actitud más informal al punto de evitar los instrumentos legales en sus disputas limítrofes.

Desde el momento de la independencia, los estados del Sudeste Asiático buscaron apoyarse en el derecho internacional. En 1951, Indonesia y Filipinas firmaron un tratado cuyo artículo

El estipula que todos los conflictos que no se pueden resolver por la diplomacia o la mediación deben referirse a la Corte Internacional de Justicia. Los primeros países que aceptaron la jurisdicción de la CIJ en un conflicto territorial fueron Camboya y Tailandia a petición del primero en 1959. La Corte falló a favor de Camboya, sin embargo, la decisión dejó libertad de interpretación acerca del trascurso de la frontera en una pequeña parte y llevó a que los dos países se encontraran en La Haya nuevamente seis décadas después. Durante la Guerra Fría los países del sudeste asiático se abstuvieron de usar los recursos legales para resolver sus disputas. Eso no se debía a ninguna actitud especial sino a la politización que sufrieron las tribunales y cortes internacionales por el enfrentamiento entre la Unión Soviética y los Estados Unidos.

Como se señaló anteriormente, a partir de los años 1990 varios países decidieron llevar sus conflictos ante una instancia legal. A pesar de que los procedimientos en la CIJ fueron en sí una experiencia novedosa para países como Singapur, Malasia e Indonesia, en ningún caso estos países habían estado lejanos a recurrir al derecho internacional en sus políticas. Tommy Koh de Singapur, por ejemplo, fue un pionero en el sudeste asiático por su contribución al derecho internacional, entre otros, por presidir la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1980-1982). En esta misma negociación, Indonesia y Filipinas, junto a Fiji y Mauritius, lograron que se adoptara el concepto del estado archipiélago, concepto que ahora define las fronteras de ambos estados. Incluso China, si bien rechaza la competencia del tribunal internacional en el litigio contra Filipinas, hace uso del mecanismo de solución de disputas comerciales de la Organización Internacional de Comercio.

6. Conclusión y consideraciones finales

El documento de trabajo es una lectura crítica de algunas percepciones comunes sobre el manejo de conflictos territoriales en el sudeste asiático. En esta última sección se abordan las conclusiones que deriven de cada una de las tres percepciones consideradas y las pautas que éstas proporcionen para lo que se puede esperar en el futuro.

En primer lugar, se sostuvo que es necesario distinguir entre el rol que tienen los actores externos, por un lado, y ASEAN, por el otro, entre la seguridad del sudeste asiático en general y en el contexto de las disputas bilaterales. Ni las grandes potencias ni ASEAN como actor nos explican cómo se gestionan los problemas territoriales en la región. Además, criticar a ASEAN por la falta de acción en estos contextos es equivocada dado que la institución nunca pretendió tener un rol en los conflictos intra-regionales. En vez de actores terceros, tanto las fallas como los logros en la gestión de conflictos se deben a la actitud de

los respectivos estados. En este contexto es necesario reconocer, por tanto, que los países del sudeste asiático muchas veces optaron por auto-limitarse en sus políticas para evitar que un conflicto escalara demasiado.

La segunda percepción común mantiene lo contrario a la auto-limitación. Según esta opinión popular, los gobiernos solían crear tensiones con los vecinos para aumentar la tasa de aprobación entre sus poblaciones. En algunos casos incluso se acusó a las elites nacionales de tener objetivos expansionistas. Naturalmente los gobiernos instrumentalizaron los problemas limítrofes para fines internos cuando estos surgían; no obstante, si el “conflicto de distracción” hubiese sido la norma, es difícil explicar por qué no han habido más conflictos armados en la región. El objetivo principal de los países del sudeste ha sido mantener el orden doméstico y la estabilidad interna, y para estos fines los conflictos externos no resultan útiles.

¿Cómo lograron los estados gestionar las disputas sin que éstas escalaran? Se resumió una tercera percepción común bajo la premisa de que existe algo excepcional en el manejo de conflicto en el sudeste asiático, el llamado ASEAN-way. Es fundamental reconocer la importancia que tiene la idea para los propios actores de ASEAN de que los estados miembros comparten entre ellos reglas y normas que les distinguen de otros países. Pese a ello, en términos prácticos, el ASEAN-way innova poco en la manera de cómo los países se comportan al enfrentar un conflicto. La diplomacia discreta y el esfuerzo para salvaguardar el prestigio del otro se observan siempre y cuando no hay conflicto abierto. Una vez que el conflicto llega a un punto álgido, se suelen descuidar las famosas líneas de acceso directo establecidas por línea telefónica y cada vez más a través de las aplicaciones Line o WhatsApp. Por otra parte, es incorrecto pensar que las relaciones internacionales del sudeste asiático son más informales que en otras partes. Bajo condiciones propicias los países sí optaron por usar instrumentos legales en la resolución de sus conflictos. En algunos casos es poco probable que los gobiernos elijan recurrir a la CIJ en un futuro cercano, pero eso no tiene que ver con una actitud anti-legalista sino más bien con experiencias recientes que hacen difícil justificar políticamente el recurso arbitral.

¿Cual es el panorama de conflictos territoriales que el sudeste asiático enfrenta en el futuro? Sin lugar a dudas, las disputas que mantienen cuatro países miembros de ASEAN (además de Taiwán) con China en el Mar de China Meridional van a dominar la agenda de seguridad de toda la región durante los próximos meses y quizá años. No obstante, en este caso los países de ASEAN decidieron privilegiar el arreglo directo con China antes de sondear las posibilidades de resolución de las disputas entre ellos lo que significa que éstas se quedarán estancadas durante un buen tiempo más.

En el fondo no existe nada que haga pensar que el Mar del Sur de China tendrá mayor impacto político sobre el manejo de las demás disputas bilaterales en la región. Quedan aún

numerosos conflictos pendientes, y no es impensable que aparezcan nuevas disputas. Uno de los desafíos más grandes que tiene por delante la región es la frontera entre Myanmar y sus vecinos terrestres pertenecientes a ASEAN, Laos y Tailandia. Si Myanmar sigue adelante en su camino de transición política tendrá que emprender un trabajo potencialmente difícil en cuanto a demarcar una frontera que durante décadas ha sido una zona caracterizada por la violencia a manos de grupos armados y bandas criminales. Si el proceso sigue estos mismos patrones, se verá una vez más un proceso estrictamente bilateral, regido por el deseo de no dejar que eventuales disputas se vuelvan violentas. Porque sí, a veces la política suele ser más compleja, así que se debe recurrir a la sabiduría que entrega la historia: buenas rejas hacen buenos vecinos.

Bibliografía

- Amer, Ramses, and Nguyen Hong Thao. 2005. 'The Management of Vietnam's Border Disputes: What Impact on Its Sovereignty and Regional Integration?' *Contemporary Southeast Asia* 27 (3): 429–52.
- ASIL. 2015. *International Maritime Boundaries Online*. Nijhoff, The Hague; London; New York: Brill.
- Busse, Nikolas. 1999. 'Constructivism and Southeast Asian Security'. *The Pacific Review* 12 (1): 39–60.
- Eaton, Sarah, and Richard Stubbs. 2006. 'Is ASEAN Powerful? Neo-Realist versus Constructivist Approaches to Power in Southeast Asia 1'. *The Pacific Review* 19 (2): 135–55.
- Hamilton-Hart, Natasha. 2009. 'War and Other Insecurities in East Asia: What the Security Studies Field Does and Does Not Tell Us'. *The Pacific Review* 22 (1): 49–71.
- Hensel, Paul R., Sara McLaughlin Mitchell, Thomas E. Sowers, and Clayton L. Thyne. 2008. 'Bones of Contention: Comparing Territorial, Maritime, and River Issues'. *Journal of Conflict Resolution* 52 (1): 117–43.
- Huth, Paul, and Todd Allee. 2002. *The Democratic Peace and Territorial Conflict in the Twentieth Century*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- Jones, David Martin, and Nicole Jenne. 2015. 'Weak States' Regionalism: ASEAN and the Limits of Security Cooperation in Pacific Asia'. *International Relations of the Asia-Pacific*, July, lcv015.
- Jones, Lee. 2012. *ASEAN, Sovereignty and Intervention in Southeast Asia*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kivimäki, Timo. 2001. 'The Long Peace of ASEAN'. *Journal of Peace Research* 38 (1): 5–25.
- Tarling, Nicholas. 2004. *Nationalism in Southeast Asia*. New York: Routledge.
- White, Hugh. 2008. 'Why War in Asia Remains Thinkable'. *Survival* 50 (6): 85–104.
- Zacher, Mark W. 2001. 'The Territorial Integrity Norm: International Boundaries and the Use of Force'. *International Organization* 55 (2): 215–50.