

Democracia e inestabilidad regional: El caso de ASEAN como desafío a la Tesis de la Paz democrática.

*Bernabé Malacalza**

Introducción

En la Posguerra fría, desde el campo académico de las relaciones internacionales se instalaría una justificación oportuna al expansionismo democrático que se percibía irreversible: la Teoría de la Paz Democrática. Tomando como fuente un texto de 1795 de Immanuel Kant¹, los aportes de Michael Doyle² y Bruce Russett³ contribuyeron a generar un postulado central, de indudable actualidad hoy en día: entre las democracias liberales la guerra es menos probable porque tienden a ser más pacíficas que las autocracias en sus relaciones. Para esta postura existe una relación causal directa entre regímenes políticos democráticos y estabilidad regional.

Aplicando este postulado a la región del Este Asiático, los liberal-kantianos consideran que si se alcanzara un mayor número de democracias liberales, la región sería más estable. Desde esta perspectiva, el establecimiento de una paz duradera requiere que los países de la

* Miembro investigador del Departamento Asia y el Pacífico. Instituto de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de La Plata

Magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales (FLACSO – Univ. de Barcelona – Univ. De San Andrés)

Profesor de Teoría Política. (Universidad de Morón)

¹ Kant, Immanuel. *La Paz Perpetua*. Espasa Calpe, Madrid. 1979.

² Vid. Doyle, Michael. "Kant, liberal legacies, and foreign affairs", *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 12, No. 3, 1983.

³ Vid. Russett, Bruce. *Grasping the Democratic Peace*, Princeton University Press, New Jersey, 1993. Luego de este estudio una serie de autores retomaron sus postulados. Véase al respecto Maoz, Zeev y Russett, Bruce "Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-86", *American Political Science Review*, vol.87, 1993; Owen, John M. "How Liberalism Produces Democratic Peace," *International Security* 19, 1994; Russett, Bruce "A Neo-Kantian Perspective on Democracy, Interdependence and International Organizations in Building Security Communities", en Adler, Emmanuel y Barnett, Michael, eds. *Security Communities. A framework for analysis*. Cambridge University Press, UK, 1998; Oneal, John y Russett Bruce. "The Kantian Peace: The Pacific Benefit of Democracy, Interdependence, and International Organizations, 1885-1992", *World Politics*, Vol. 52, October 1999.

región se embarquen en procesos de democratización internos.⁴ Empíricamente, las tendencias hacia una apertura democrática, profundizadas luego de la crisis regional de 1997 en algunos países del Este Asiático, serían consideradas por estos autores como hechos favorables a la estabilidad.

En contraste con los postulados de la Teoría de la Paz Democrática, las evidencias empíricas permiten afirmar lo contrario. A diferencia de procesos regionales como el europeo, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)⁵ mantuvo su compromiso con la estabilidad regional a pesar de no compartir entre sus miembros una cultura política democrático-liberal de organización política y sin exigir como requisito de admisión cambios internos en los distintos regímenes en pos de una homogeneidad democrática coherente. Allí la expansión de la democracia a escala regional aun es vista con recelo y temor por las elites. Tampoco el factor explicativo de su continuidad debe ser buscado en la conformación de una comunidad de seguridad entre sus miembros. En el Este Asiático la identidad regional es más un ideal que una realidad. ¿Qué ha mantenido entonces cohesionado a ASEAN de manera tal de convertirse en la institución de seguridad más activa del Este Asiático en la Posguerra Fría?

En las elites de ASEAN, la idea de democracia no ha provocado las mismas expectativas pacificadoras y estabilizadoras que en las elites occidentales. Por el contrario, lo que ha prevalecido es una creencia

⁴ Sobre la Paz Democrática en el Este Asiático véase al respecto Rich, Roland. "Democratic peace theory. What relevante for East Asia?", *Centre for Democratic Institutions*, Australian National University; Sukma, Rizal. "Domestic Sources of Regional Stability and Instability in Southeast Asia" CSIS, Yakarta; Wagner, Christian. "Democratic Peace in South Asia?", *Working Paper No. 16*, South Asia Institute, University of Heidelberg, June 2003; Ellison, Herbert. "Political Transformation of Communist States," in Ross, *East Asia in Transition: Toward a New Regional Order*, Sharpe, 1995; Harrison, Ewan. "State Socialisation and the Democratic Peace", *Prepared for delivery at the 2003 European Consortium for Political Science*, Marburg, Germany, September 2003; Hassan, Mohamed Jawhar. "The nexus between democracy and stability: The case of Southeast Asia", *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International & Strategic Affairs*; Vol. 18 Issue 2 Sep 1996; Morrison, Charles "Future of Democracy in the Asia-Pacific Region: The Security Implications" en Alves, Dora ed., *Evolving Pacific Basin Strategies*, NDU, Washington, 1990; Nehrer, Clark "Asian Style Democracy," *Asian Survey* 34.1, November 1994;

⁵ ASEAN fue creada en Bangkok el 8 de agosto de 1967 por cinco Estados miembros originales: Tailandia, Indonesia, Malasia, Filipinas y Singapur. Hacia la década del noventa, incorporó nuevos miembros: Vietnam en 1995, Laos y Myanmar en 1997, y Camboya en 1999 (además de Brunei que ingresó en 1984), alcanzando la cifra de diez países miembros.

de que el avance de la democracia afecta la estabilidad regional. Las nuevas democracias en Filipinas, Tailandia e Indonesia han tendido a objetar más que a afianzar estos fundamentos del orden. Como consecuencia, ASEAN resistió a estas tensiones oponiendo una cohesión interna que se mantuvo sobre la base de un interés compartido entre las elites por la persistencia de sus regímenes autoritarios y a un rechazo a las presiones de Occidente por la democracia y los derechos humanos en el ámbito regional.

El liberalismo kantiano y su "Teoría de la Paz Democrática"

En los estudios del Este Asiático, una creencia sostenida por muchos académicos liberales había tomado cuerpo en los inicios de la Posguerra fría: la tensión regional se incrementaría por la ausencia relativa de tres fuentes liberal-kantianas de la paz: democracias liberales, interdependencia económica e instituciones multilaterales.

Al igual que el realismo, los planteos del internacionalismo liberal a nivel regional son pesimistas. Esta corriente sustenta sus argumentos en un opúsculo de Immanuel Kant de 1795: *Hacia una paz perpetua*. Allí el autor pone en cuestión el concepto westfaliano según el cuál la guerra era una forma aceptable de resolución de disputas entre Estados, y afirma que la coexistencia pacífica de los Estados requiere dos condiciones: primero, todos los Estados debían ser repúblicas; y segundo, debían formar una "Liga de paz".⁶

Más recientemente en 1983, esta idea kantiana sería retomada por Michael Doyle⁷, esbozando lo que más adelante se constituiría en el argumento de la "paz democrática". Su análisis cuantitativo indicaba que en más de dos siglos no se habían registrado conflictos armados que enfrentaran a países democráticos, y que en caso de participar estos en la misma contienda siempre se alineaban en el mismo bando. La hipótesis de trabajo luego sería profundizada por Bruce Rus-

⁶ Wagner, Christian, *op.cit.*, p.4

⁷ Doyle, Michael, *op.cit.*

set⁸, quien sería el mentor de la llamada “Teoría de la Paz Democrática”.

A diferencia del realismo, en el cuál el comportamiento externo de los Estados es explicado por la estructura anárquica del sistema internacional, esta tesis entiende que las estructuras domésticas tienen un peso importante en la definición de la política exterior.⁹ Dicha tesis es un subproducto del contexto de Posguerra Fría. Sus premisas básicas indicaban que de mantenerse o incrementarse el número de democracias existentes, el empleo internacional de la fuerza se reduciría en comparación a la era del bipolarismo.

Bruce Russett intentó demostrar empíricamente la diferencia registrada en relación al uso de la fuerza en conflictos interestatales luego de la Segunda Guerra Mundial, según los países sean o no democráticos. De allí surgió que ningún conflicto entre Estados democráticos había desembocado en una guerra. Este último análisis se convertiría en el punto de partida para una serie de estudios que consolidarían sus postulados como corriente teórica de las relaciones internacionales. La tesis principal de la ausencia de guerra entre Estados democráticos, sería reformulada posteriormente y reemplazada por una hipótesis que consignaba que “es menos probable que las democracias inicien una guerra entre ellas”.¹⁰

Generalmente, de los postulados liberal-kantianos se derivan dos planos de análisis. Por un lado, un planteo sobre la estructura interna de los Estados, y por otro lado, una mirada hacia la interacción entre los mismos. Respecto a la estructura interna, los estudios académicos se percatan en un análisis de las normas, en los que resaltan, en contraste con los regimenes autoritarios, que las decisiones políticas en las democracias son alcanzadas por el compromiso y el consenso; así como de las instituciones, indicando que el proceso de toma de deci-

⁸ Russett, Bruce, *op.cit.*

⁹ Wagner, Christian, *op.cit.*, p.3.

¹⁰ *Ibidem.*

siones en las democracias es muy complejo e influenciado por muchos grupos de interés, por la división de poderes (frenos y contrapesos), y por la rendición de cuentas de los gobernantes hacia los ciudadanos, haciendo menos probable la elección de la guerra.

En el segundo plano de análisis, centrado en las interacciones, se parte de la premisa de que aunque las democracias no son más pacíficas que los regímenes no democráticos, no hacen la guerra entre ellas. Las razones deben ser buscadas en sus relaciones bilaterales. De acuerdo con ello, las democracias comparten una "presunción de inocencia" entre ellas y una percepción de menor amenaza por otras democracias. Como los conflictos domésticos son resueltos por medios pacíficos, los decisores tienden a aplicar esas mismas normas en sus relaciones con las otras democracias. Más aún, la opinión pública juega un rol mayor en el proceso de definición de la política exterior generando un freno para las elites.

Otro elemento utilizado para explicar la paz democrática es la presencia de valores compartidos. Ello implica que el reconocimiento de los derechos humanos en una democracia es también bien visto por ciudadanos de otras democracias. Esto crea un respeto por la independencia política de esos Estados y un abandono a cualquier forma de intervención violenta en los asuntos internos. Finalmente, también consideran que el intercambio comercial favorecido por las democracias sirve como ámbito donde se zanján intereses nacionales contrapuestos, evitando que tengan efectos nocivos en el plano político bilateral, lo cuál reduce la probabilidad de la guerra.

No obstante, otros estudios académicos se han encargado de asegurar que la paz democrática una vez alcanzada no es una situación perpetua. Los Estados democráticos no están inmunes a las competencias de seguridad y a las guerras con regímenes no-democráticos, así como las percepciones sobre otras democracias como pacíficas y amistosas pueden cambiar si existe una competición económica o de

seguridad. Incluso, las democracias pueden recurrir a acciones encubiertas, más que al conflicto directo.

Recalando en el estudio de las democracias no consolidadas, Edward Mansfield y Jack Snyder han arribado a la conclusión de que los Estados en procesos de democratización¹¹ son más propensos a la guerra, dado que sus elites aún son débiles e inestables y suelen movilizarse a la población bajo postulados nacionalistas.¹² Así como la instauración de la democracia es un proceso complejo, su mantenimiento implica una tarea ardua y reversible.

Pax Democrática v.s Pax Autoritaria.

Desde otro punto de vista, otros autores sostienen que en realidad la "Tesis de la Paz Democrática" es un planteo con más aplicabilidad tal vez a futuro que en el presente contexto regional. Durante el período de Posguerra Fría, ningún país miembro adquirió las características de una democracia consolidada y sólo Filipinas, Indonesia y Tailandia iniciaron modestos procesos de democratización.

En primer lugar, es importante observar que la teoría no tiene aplicación directa a los conflictos intra-estatales y muchos de los problemas de seguridad de la región están relacionados con este tipo de dificultades.¹³ En segundo lugar, la "Tesis de la Paz Democrática" no es *urbi et orbe*. De hecho, la ausencia de democracias liberales en ASEAN significa una falta de referencia empírica para sus postulados. Este caso regional constituye un importante desafío al argumento de la "paz democrática". La virtual ausencia de guerra entre sus miembros desde 1967 no ha sido un producto de la presencia de democracias liberales sino de una "paz construida entre regímenes autoritarios" basada en el interés de las elites por la persistencia de los regímenes y en la necesidad de evitar la promoción de la democracia por

¹¹ Entiéndase por democratización el inicio de un proceso de cambio de régimen en un Estado autoritario tendiente al establecimiento de la democracia.

¹² Mansfield, Edward and Snyder, Jack. "The Effects of Democratization on War", *International Security*, vol. 20, no.4 (Spring 1996).

¹³ Rich, Roland, *op.cit.*

considerarla un factor desestabilizador del orden regional. La presencia de estos elementos desde los inicios de ASEAN nos lleva a indagar acerca de la existencia de una pax autoritaria semejante a la "paz democrática". Sin embargo, el concepto de pax autoritaria¹⁴, o la idea de que puede construirse una paz entre regímenes no-democráticos, ha sido poco explorada en el campo de los estudios de seguridad, y aún con menor alcance en la región.

Algunos estudios como el de Suzanne Werner han partido de la premisa de que "es menos probable que los Estados políticamente similares se embarquen en un conflicto que aquellos Estados que son políticamente dispares".¹⁵ Teniendo en cuenta que el máximo interés de un líder es preservar la estructura institucional de su Estado, la autora entiende que un líder generalmente reconoce que los Estados con regímenes políticos diferentes pueden promover activamente los intereses de los líderes opositores internos, y en consecuencia, si los líderes pretenden mantenerse en el poder entonces encontrarán a los Estados con estructuras institucionales diferentes como una amenaza. Por lo tanto, las democracias tenderán a aliarse con otras democracias, y los autoritarismos con otros autoritarismos.¹⁶

Este argumento inicial desarrollado por Suzanne Werner acerca de que la similaridad política es un factor que posee una importante influencia en la abolición del conflicto internacional, tiene en cuenta la interdependencia entre política doméstica y política internacional. En esencia, tal como lo plantea Scott Bennet, implica que aquellos Estados políticamente similares de cualquier tipo no necesitan confrontar

¹⁴ Entre los escasos trabajos académicos que han contemplado la existencia de una paz autoritaria en un plano conceptual se encuentran Henderson, Errol A. *Democracy and War: The End of an Illusion?* Lynne Rienner, 2002; Werner, Suzanne. "The Effects of Political Similarity on the Onset of Militarized Disputes, 1816-1985." *Political Research Quarterly* 53, no. 2, 2000; Peceny, Mark, Caroline C. Beer, y Shannon Sanchez-Terry. "Dictatorial Peace?" *American Political Science Review* 96, no. 1, 2002 y Butler, Christopher y Peceny. Mark. "Authoritarian Regimes and International Conflict", *Prepared for delivery at the 2003 Meeting of the European Consortium for Political Research, Marburg, Germany, September 18-21*

¹⁵ Werner, Suzanne, *op.cit.* p.8

¹⁶ Werner, Suzanne y Lemke, Douglas. "Opposites do not attract: The impact of domestic institutions, Power and Prior Commitment on Alignment Choices", *International Studies Quarterly*, No.41, Washington, 1997, p.533

sobre cuestiones intra-estatales. De ello se infiere que los cambios de régimen político provocan tensiones y contribuyen al conflicto internacional, particularmente si el efecto de ese cambio es la convivencia de regímenes políticos autoritarios con democráticos en un mismo espacio regional.¹⁷

Esta tesis previamente expuesta sugiere que en muchas instancias el conflicto internacional tiene su origen en el manejo de los asuntos domésticos. Para Werner, los casos en los que puede provocarse una tensión internacional pueden agruparse en dos: en el tratamiento de los individuos dentro de un Estado, y la composición del régimen político de un Estado. Respecto a la primera cuestión, afirma que las democracias generan la expectativa de ser más intervencionistas cuando surgen problemáticas de derechos humanos y tratamiento de minorías. Generalmente, el objetivo de este "imperialismo liberal" suele ser los Estados iliberales, y paralelamente, son los Estados iliberales los que más temen tal comportamiento intervencionista, y usan la coacción para cortar lazos entre estos Estados liberales y los potenciales grupos de oposición doméstica provocando el conflicto. Respecto a la segunda cuestión, considera que como las instituciones domésticas suelen configurar o al menos son percibidas como relevantes en la formación de la política exterior, los líderes tienden a ocuparse de ellas. En tal sentido, los líderes suelen preocuparse de los efectos de otros Estados provocando una emulación de régimen o perciben las instituciones domésticas de los otros Estados como amenazantes a sus intereses estatales.¹⁸

Otro estudio comparativo realizado por Christopher Butler y Mark Peceny concluye que de los tipos de regímenes autoritarios, dos son más propensos a la paz entre sí: los regímenes personalistas y los

¹⁷ Bennet, Scott. "Towards a Continuous Specification of the Democracy-Autocracy Connection", *International Studies Quarterly*, v.50, 2006, p.27

¹⁸ Goldsmith, Benjamín, Chalup, Stephan, y Quinlan, Michael. "Regime type and conflict: broadening the theory", *Convention of the International Studies Association*, San Diego, Estados Unidos, 22-25 de marzo de 2006, p.4

regímenes de partido único. En los primeros, los dictadores personalistas se encuentran constreñidos por la necesidad de utilizar el poder militar domésticamente para mantenerse en el poder lo cual debilita su capacidad para hacer la guerra y por lo tanto se perciben a cada uno como menos amenazantes. En los segundos, la presencia de partidos únicos (particularmente en los regímenes socialistas) implica un conjunto de constreñimientos institucionales y valores normativos compartidos que contribuyen a generar relaciones pacíficas entre ellos.¹⁹

En todos estos estudios académicos expuestos, se demuestra que también los regímenes no-democráticos pueden estar constreñidos domésticamente.²⁰ Estos constreñimientos que pueden ser ideológicos o estructurales -propios de las instituciones del régimen- son suficientes como para hacer menos probable la elección de la guerra. En cualquier caso, estos trabajos admiten que puede ser construida una paz entre regímenes no-democráticos a partir de una comunidad normativa o de sentido entre sus miembros.

No obstante, aunque la aparente existencia de una pax autoritaria ha sido explorada en unos pocos estudios académicos, han escaseado los argumentos teóricos acerca de por qué existe el fenómeno así como los análisis empíricos sobre casos concretos que revelen más detalles del mismo.

La preservación de los regímenes políticos como garantía para la estabilidad regional: ¿una pax autoritaria en ASEAN?

La promoción de la democracia y la economía de mercado a escala global se convertirían en pilares de la política exterior de los Estados

¹⁹ Butler, Christopher y Peceny, Mark, *op.cit.*, p.1 Los autores sostienen que la paz entre regímenes de partido único (single-party peace) se debe a la existencia de normas compartidas entre los Estados socialistas así como a mayores constreñimientos institucionales respecto a los otros regímenes autoritarios.

²⁰ Petersen explora esta cuestión aunque considera que no existe evidencia empírica acerca de la existencia de una paz autocrática y concluye que solo los pares de democracias reducen la probabilidad de iniciación de conflictos y las no-democracias no poseen tal calidad, si bien el trabajo no trata específicamente los casos de escalada. Petersen, Karen K. "Laying to Rest the Autocratic Peace", *Paper presented at "Journeys in World Politics,"* University of Iowa, October 28-31, 2004.

Unidos tras el fin de la Guerra Fría. Así lo reconocería, por ejemplo, el Presidente Clinton en su discurso sobre el Estado de la Unión en 1994:

“Últimamente, la mejor estrategia para garantizar nuestra seguridad y construir una paz duradera es apoyar el avance de la democracia en todas partes. Las democracias no se atacan entre sí, ellas son socias comerciales y socias en la diplomacia.”²¹

En ese momento, ASEAN sólo contenía dos débiles y jóvenes democracias en su seno: Filipinas y Tailandia. Sin embargo, la asociación podía vanagloriarse de cierta eficacia en el manejo de la seguridad y la estabilidad regionales, que paradójicamente habían sido un producto de su habilidad en prevenir que los factores domésticos afectasen las relaciones inter-estatales. De ese modo, un factor como podría ser un cambio de régimen político no tendría incidencia en la política regional, salvo que su política exterior constituyera una amenaza al orden regional.²² No obstante, la característica saliente de este proceso es que la estabilidad sería un producto construido mediante la presencia de Estados fuertes y con características autoritarias. Un fuerte control sobre la sociedad permitiría a estos regímenes implementar su programa de desarrollo económico sin oposiciones. Solo la promoción de la democracia por países occidentales, en un contexto de crisis regional, podría poner en riesgo los fundamentos del orden regional.

A diferencia del proceso europeo, en el que las transiciones democráticas en España, Portugal, Grecia y Turquía estuvieron influenciadas por la consideración de su membresía a la Unión Europea, que exigía a todos sus miembros que adoptasen prácticas democráticas y observasen respeto a los derechos humanos; la emergencia de ASEAN estuvo facilitada por una preocupación compartida entre las elites por la

²¹ Vid. Rich, Roland, *op.cit.*, p.1.

²² Sukma, Rizal. *op.cit.*, p.1.

supervivencia de los regímenes y el autoritarismo político. Esto suponía que la aceptación de nuevos miembros con regímenes autoritarios por parte de la asociación no traería objeciones.²³

No obstante, el proceso de expansión de ASEAN en la Posguerra Fría ha provisto el mayor test a las normas que componen el ASEAN Way, principalmente en lo que respecta al principio de no-intervención. Los nuevos miembros de ASEAN, Vietnam en 1995, Laos y Myanmar en 1997, y Camboya en 1999, se constituirían en el nuevo eje de tensión interna y externa con los países occidentales. El ingreso de estos regímenes no-democráticos también despertaría críticas en la región, particularmente en Tailandia y Filipinas, dos nuevas democracias.

En el caso de Vietnam, el ingreso a ASEAN le permitiría generar un espacio externo favorable al desarrollo económico y encontrar una causa común junto a sus aliados de ASEAN para resistir a las críticas de Occidente respecto a los derechos humanos, amparándose en el principio de no-intervención en los asuntos internos de los Estados.²⁴

A diferencia de Vietnam y Laos, la admisión de Myanmar fue la más controversial. Amparándose en el principio de no-intervención, la asociación tomó la determinación de incluirla a pesar de la amplia condena internacional que consideraba este acto como una legitimación del régimen represivo.²⁵ ASEAN se amparó en la convicción de que el problema birmano era una cuestión regional y estableció el concepto de "compromiso constructivo". La esencia del mismo implicaba abstenerse de tomar medidas contra la junta militar de Myan-

²³ Becker, Patricia. "Illiberal Security communities – A revised concept and the empirical example of ASEAN", *Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaften*, Freie Universität Berlin, 2004, p.1.

²⁴ Archaya, Amitav. *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order*. Routledge, London, 2001, pp. 106-108

²⁵ Hacia mayo de 1990, la junta militar gobernante en Myanmar había dispuesto la creación del Consejo de Restauración del Orden y la Ley del Estado (SLORC) que organizó las primeras elecciones parlamentarias en tres décadas. Si bien esas elecciones habían sido ganadas por la coalición opositora, la Liga Nacional para la Democracia liderada por Aung San Suu Kyi, el SLORC se negó a transferir el poder y dispuso la detención de los políticos opositores.

mar evitando aislarla y rechazando la ingerencia de poderes externos en sus asuntos internos.²⁶

Finalmente, el ingreso de Myanmar no se concretó hasta 1997 generando una disputa en el seno de la organización. En esa puja, mientras que Malasia, Singapur e Indonesia se convirtieron en los principales defensores del respeto al principio de no-intervención, en cambio, Filipinas y Tailandia, recientemente democratizados y presionados por la opinión pública interna y los organismos de derechos humanos, bregaron por la oposición al ingreso birmano. Mediante esta defensa de la no-intervención y la autonomía regional, ASEAN dejó en claro que no deseaba ser una “comunidad de seguridad democrática” y que no permitiría que la promoción de la democracia y los derechos humanos afectasen el orden regional. ASEAN optó por privilegiar la soberanía de sus Estados por sobre los derechos individuales. Ello, a los ojos occidentales, constituía un desprestigio y una pérdida de imagen de la organización, mientras que desde el Sudeste Asiático implicaba un ejercicio claro de autonomía regional y reivindicación de lo propio.

Sería solo recién con la crisis regional de 1997-1998, que comenzó en Tailandia y se expandió en el ámbito regional, cuando ASEAN recibiría un golpe fuerte a su credibilidad. La crisis económica abriría las puertas a un debate interno acerca de las normas del ASEAN Way. El punto de partida para este intercambio de posiciones fue dado por el Ministro de Asuntos Exteriores de Tailandia, Surin Pitsuwan, al proponer el concepto de “compromiso flexible”, sosteniendo que:

“Es tiempo de que ASEAN, que conservó el principio de no intervención, lo modifique para jugar un rol constructivo en la prevención y resolución de cuestiones domésticas que pueden afectar la estabilidad

²⁶ Seguido a esta proclamación, la Unión Europea se abstuvo en 1991 de firmar un acuerdo de cooperación con ASEAN y Estados Unidos decidió imponer sanciones al régimen. No obstante, al igual que Vietnam, Myanmar había iniciado un proceso de liberalización de su economía tratando de acoplarse a las pautas económicas del resto de los países de ASEAN.

regional. Cuando una cuestión doméstica planteó una amenaza a la estabilidad regional, una dosis justa de presión o un consejo amistoso en el momento justo puede ser útil.”²⁷

De acuerdo con la posición tailandesa, apoyada por Filipinas, ASEAN debería adoptar un nuevo enfoque que considerase a los factores domésticos, para abordar los problemas transnacionales. Concretamente, para el gobierno tailandés ello implicaba ejercer presión sobre el régimen de Myanmar debido al problema que ocasionaba el ingreso masivo de refugiados de ese país en su territorio. Inmediatamente, la respuesta llegaría desde el gobierno de Malasia que insistiría en la “diplomacia silenciosa” que había caracterizado al ASEAN Way:

“Esa era la manera más apropiada en una comunidad de amigos, ya que criticar enérgicamente, adoptar una postura de enfrenamiento y grandilocuencia, traería menos resultados y haría más daño que benevolencia”.²⁸

Esta posición, apoyada por Singapur y el resto de los miembros de ASEAN, sería la que finalmente prevalecería. La postura se apoyaba en la consideración de que sólo la defensa de la no-intervención garantizaría la permanencia de sus regímenes autoritarios y aseguraría un freno a las intenciones de Occidente de regionalizar la cuestión de la democracia y los derechos humanos. Finalmente, en la reunión anual de Manila en Julio de 1998, ASEAN adoptó oficialmente la noción de “interacción intensificada” respetuosa del principio de no-intervención pero permitiendo abordar colectivamente algunas cuestiones transnacionales, tales como las catástrofes ambientales, el crimen transnacional organizado o el terrorismo.

Como resultado, la expansión en la cantidad de miembros implicaría beneficios directos para Vietnam, Myanmar, Laos y Camboya que sepultarían su aislamiento de la política internacional y fortalecería la

²⁷ Ibidem, p.152.

²⁸ Ibidem, p.54.

seguridad de sus regímenes. Ahora, sus grupos disidentes no serían más amparados sino rechazados por sus países vecinos. No obstante, producto de estas nuevas admisiones, la doctrina de no-intervención había recibido su primer cuestionamiento fuerte como sostén de ASEAN.²⁹ Este principio había sido inicialmente necesario para preservar el proceso de formación de los Estados de la región, los cuáles aún conservaban un alto grado de inestabilidad interna, y para evitar una escalada de conflictos con los Estados vecinos dado que persistían disputas respecto a la definición de las fronteras. Pero a medida que la práctica del ASEAN Way fue fortaleciendo los lazos personales entre los líderes de la región y se consolidaron los Estados, la razón de esta doctrina fue perdiendo su sentido inicial dejando de ser un elemento de contención de divisiones entre los miembros para devenir en un simple mecanismo de apoyo a los líderes socios.³⁰ Las nuevas democracias pondrían al descubierto esta realidad.

Las nuevas democracias del Sudeste Asiático y la inestabilidad regional

Trazando un breve panorama político regional de la Posguerra Fría, puede advertirse que los países de ASEAN presentaban sistemas políticos diversos aunque en su totalidad mantenían rasgos propios de regímenes autoritarios en su seno, aún las proclamadas democracias. Observemos caso por caso. En Brunei, se mantuvo una monarquía sin procesos electorarios y en la cual el sultán poseía una fortuna importante y mantenía una gran cantidad de prisioneros políticos. En Singapur, aunque las elecciones se realizaban cada cinco años, el gobierno era autoritario y no toleraba partidos de oposición, cuyos miembros habían estado detenidos por largos períodos. En Malasia, desde 1955 se realizaban elecciones generales cada cinco años y se proclama la democracia parlamentaria, sin embargo el gobierno prac-

²⁹ Ibidem, p.120.

³⁰ Dickens, David y Wilson, Guy. Non intervention and State Sovereign in the Asia Pacific. Center for Strategic Studies, Wellington , Nueva Zelanda, 2000. p.9.

ticaba el autoritarismo, sustentado en poderes excepcionales que conserva y en la inexistencia real de una independencia de poderes. De los nuevos miembros, el régimen de Myanmar era el más violento y el que mayor cantidad de refugiados expulsó. Vietnam, Camboya y Laos aunque habían iniciado procesos de apertura económica conservaban en su forma de gobierno las características de los regímenes comunistas de partido único.³¹

Por otra parte, las nuevas democracias de la Posguerra Fría tampoco presentan características similares a las de sus pares occidentales. Indonesia ha estado bajo el control militar del General Suharto, que ha sido presidente por más de treinta años hasta la transición a la democracia en 1998, y su apertura aún es modesta. Filipinas y Tailandia han vivenciado regímenes militares violentos a lo largo de su historia hasta desembocar en 1986 y 1988 respectivamente en sus propias versiones de democracia parlamentaria, pero mantienen rasgos autoritarios en sus sociedades. Así por ejemplo, la democracia tailandesa sufrió varios reveses hasta que en 1992 fue completamente restaurada. Otra característica particular que poseen estas nuevas democracias es que no han logrado aplacar el poder de las viejas elites autoritarias, ya que los militares mantienen su influencia sobre la política nacional. En Indonesia, aunque se eliminaron formalmente los escaños reservados para militares en el parlamento, estos conservan un rol territorial y mantienen una fuerte influencia informal en la política nacional y provincial. En Filipinas, los jefes militares han tenido un rol activo colaborando con el aborto de un golpe de un grupo militar contra el gobierno de Estrada. Mientras que en Tailandia aunque los militares han sido despojados del poder político conservan poder

³¹ Para un breve repaso acerca de las características particulares de cada uno de los sistemas políticos del Sudeste Asiático, véase Syed Husin Ali. "Democracy and Human Rights: ASEAN's Way", en www.singapore-window.org/1112hrts.htm.

económico e influencia en el transporte, las comunicaciones y en el sector privado de la seguridad.³²

Si bien en algunos países de la región las elecciones se practican con cierta regularidad, éstas no son totalmente libres, justas y limpias. Los partidos gobernantes toman ventaja con el uso de la maquinaria gubernamental, imponen restricciones a los opositores y mantienen controles a la prensa. Asimismo, algunos países, como por ejemplo Malasia y Singapur, conservan leyes draconianas y anti-democráticas que permiten el arresto de disidentes sin debido proceso o que exigen un permiso para ejercer el derecho a manifestación o asamblea. Una característica que se repite en todos los regímenes es que el poder militar mantiene un control considerable sobre el poder civil, pudiendo en algunos casos ejercer un veto.³³

Más allá de las características particulares de cada régimen, se advierte en ellos la presencia de elementos autoritarios. De acuerdo con la definición de Juan Linz y Alfred Stepan, los regímenes autoritarios son:

“Sistemas políticos con limitado pluralismo político, no responsable, sin una ideología muy elaborada y orientadora pero con mentalidades distintivas, sin movilización política ni extensiva ni intensiva excepto en ciertos puntos en su desarrollo, y en los cuales un líder u ocasionalmente un pequeño grupo ejerce el poder dentro de límites formales débilmente definidos aunque realmente bastante predecibles”.³⁴

Siguiendo esta perspectiva, Brunei, Singapur, Malasia, Camboya, Vietnam, Laos y Myanmar poseen las características conceptuales a

³² Para un análisis de las democracias en el Sudeste Asiático véase Rich, Roland, *op.cit.*, p.3.

³³ Según datos del índice elaborado por Freedom House hacia 1996 los sistemas políticos del Este Asiático se agrupaban en: *Libres (1.0 - 2.5)*: Japón (1.5), Corea Sur (2.0), Taiwán (2.0) y Filipinas (2.5) y *Medianamente libres (3.0 - 5.0)*: Tailandia (3.0), Malasia (4.5) y Singapur (4.5); y *No-libres (5.5 - 7.0)*: Brunei (6.0), Camboya (6.0), Indonesia (6.0), Laos (6.5), China (7.0), Myanmar (7.0), Vietnam (7.0) y Corea del Norte (7.0). Del Sudeste Asiático solo Filipinas obtenía la calificación de democrática. Vid. Diamond, Larry. “El final de la tercera ola y el futuro global de la democracia” en Lopez, Ernesto y Mainwaring, Scout. (eds.) *Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones*. UNQUI, Quilmas, 2000, p.100-102

³⁴ Linz, Juan y Stepan, Alfred. *Problems of Transition and Consolidation*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996 citado en Petersen, Karen K. “Laying to Rest the Autocratic Peace”, *Paper presented at “Journeys in World Politics,”* University of Iowa, October 28-31, 2004, p.9.

las que aluden J. Linz y A. Stepan aunque con diferentes matices cada uno. En tanto, Filipinas, Tailandia, y desde 1998, Indonesia, ¿en que campo conceptual deberían ser encuadradas?

De acuerdo con el concepto de régimen democrático, readaptado para países en desarrollo por Guillermo O'Donnell, para que un régimen sea considerado democrático debe cumplir con las siguientes condiciones:

"1) Autoridades públicas electas, 2) Elecciones libres y limpias, 3) Sufragio universal, 4) Derecho a competir por los cargos públicos, 5) Libertad de expresión, 6) Información alternativa, 7) Libertad de asociación, 8) Terminación de los mandatos en los plazos legalmente establecidos, 9) Las autoridades electas no deben estar sujetas a restricciones severas o vetos ni ser excluidas de ciertos ámbitos de decisión política por actores no electos, especialmente las fuerzas armadas; 10) Territorio indisputado que defina claramente el demos votante; 11) Dimensión intertemporal: expectativa generalizada de que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrán en un futuro indefinido."³⁵

Para el autor, un régimen de este tipo posee componentes democráticos y liberales. Por un lado, exige elecciones incluyentes, limpias y competitivas como componente democrático del régimen, y por otro lado, exige el respeto de libertades políticas y sociales antes, durante y después de las elecciones como componente liberal de la democracia. La existencia de restricciones en este último componente en algunos regímenes políticos ha llevado a catalogarlos como "democracias iliberales". Como se advierte en el análisis previamente expuesto en este Capítulo, estas condiciones necesarias no se cumplen en su totalidad en las jóvenes democracias de la región, las que a su vez,

³⁵ O'Donnell, Guillermo. "Otra institucionalización". Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Paidós, Buenos Aires, 1997., *op.cit.*

padecen aún en el período de Posguerra Fría la amenaza de su reversibilidad.

En tal sentido, es que observando integralmente la región del Este Asiático podemos advertir que, salvo los casos excepcionales de Japón, Corea del Sur y Taiwán, no han existido durante la década del noventa democracias consolidadas en el Este Asiático, en el sentido que Juan Linz le confiere al concepto como "el único juego posible".

Para el autor un régimen consolidado es:

"aquél en que ninguno de los actores políticos principales, partidos, intereses organizados, fuerzas, e instituciones consideran que hay una alternativa alguna a los procedimientos democráticos para obtener el poder, y que ninguna institución política tiene derecho a vetar la acción de los que gobiernan democráticamente elegidos".³⁶

Desde esta perspectiva, es que los procesos de democratización iniciados en Tailandia, Filipinas e Indonesia poseen una alta probabilidad de ser reversibles por su condición de no consolidados.

Dadas las diferencias de estos regímenes respecto al modelo occidental, algunos autores asiáticos han considerado la aparición de un nuevo animal político denominado "democracia asiática". Chang Heng Chee³⁷, uno de los defensores de esta tesis, observa que este tipo de democracia presenta un conjunto de características entre las que encuadra:

la existencia de un ethos comunitario en el cuál el individuo es importante como parte del grupo o de la sociedad en vez de una pieza central como se considera en la democracia de tipo liberal,
una mayor aceptación y respeto por la autoridad y la jerarquía,
una mayor tendencia de un solo partido en mantenerse en el poder por un considerable espacio de tiempo,

³⁶ Linz, Juan. "Transiciones a la democracia", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 51, 1990 citado en Alcantara Saez Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. FCE, México, 1995, p.141.

³⁷ Chan Heng Chee, "Democracy: Evolution and Implementation: An Asian Perspective", en Robert Bartley, Chan Heng Chee, Samuel P. Huntington and Shijuro Ogata, eds., *Democracy and Capitalism: Asian and American Perspectives*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 1993.

una burocracia centralizada y un Estado fuerte, un Estado intervencionista con un amplio sector público jugando un rol importante en el desarrollo económico.

En el plano externo, el autor advierte que dada la combinación de elementos autoritarios y democráticos en su seno, la "democracia asiática" puede conducir a la agitación política más bien que a la estabilidad. Sin embargo, lo que no estaba claro era si esta democracia sería transitoria o final, como tampoco si la democracia asiática seguiría siendo distinta del modelo occidental o sería transformada eventualmente hacia la democracia liberal representativa.

Como corolario debe afirmarse que el avance de la democracia en ASEAN ha presentado desafíos en el plano externo acerca del futuro de la estabilidad regional. Con respecto a este último desafío, dos cuestiones son necesario dilucidar: Primero, ¿existe evidencia empírica regional respecto a que la presencia de un mayor número de democracias ha provocado mayor inestabilidad regional?; segundo, ¿cuáles fueron los ejes en que se apoyaron los líderes de ASEAN para mantener la estabilidad?

Respecto a la primera cuestión, las referencias empíricas regionales en la Posguerra Fría confirman el nexo entre democratización e inestabilidad regional pregonado por las elites de ASEAN. Las democracias transicionales y no consolidadas demuestran ser más propensas al conflicto inter-estatal, comprobándose la tesis de Edward Mansfield y Jack Snyder.³⁸ Para estos autores, los regímenes transicionales, en los cuales el control democrático sobre la política exterior todavía es parcial, donde la política de masas se mezcla de modo volátil con la política de las elites autoritarias, y en los cuales la democratización sufre reveses; suelen ser más agresivos y propensos a la guerra. Durante esta etapa, existe una competencia entre las viejas y las nuevas elites, las cuales utilizan todos los recursos disponibles para ga-

³⁸ Mansfield, Edward and Snyder, Jack., *op.cit.*

nar adeptos, apelando al nacionalismo, para defender sus posiciones amenazadas. 39

En ese sentido, es preciso afirmar que existe evidencia en la región del Este Asiático de que la conducta pacífica entre democracias tal como pregona la Teoría de la Paz Democrática solo es aplicable principalmente a las democracias liberales occidentales, y no a los sistemas nacientes o iliberales que pretenden ser democracias o se encuentran en un proceso de transición a la democracia. Tal como lo demuestran los procesos de democratización iniciados en la región en la Posguerra Fría, la expansión de la democracia no ha incidido favorablemente en la estabilidad y seguridad regionales. De hecho, tras las crisis asiáticas de 1997, el aumento de la presión por la democratización incrementó los riesgos de una mayor inestabilidad política regional así como favoreció las tensiones dentro de la propia ASEAN. Así por ejemplo, los procesos de democratización en Tailandia y Filipinas llevaron a estos países a no estar de acuerdo con sus colegas de ASEAN en materia de democracia y derechos humanos y optaron por boicotear el ingreso de Myanmar haciendo saber su preocupación sobre la imagen negativa que ello generaría en la comunidad internacional y cuestionaron el principio de no-intervención.⁴⁰ Paralelamente a este primer cuestionamiento a las normas de ASEAN, las expectativas de transición democrática en las sociedades del Sudeste Asiático aumentaron tras la salida de Suharto en Indonesia, el líder con mayor antigüedad e influencia en ASEAN. No obstante, si bien comenzó a considerarse que este hecho podía llevar a un debilitamiento del apoyo a los regímenes autoritarios, ello no se tradujo en un cambio drástico a nivel regional. La corrupción y la ineficiencia, en lugar de la falta de democratización, se publicitaron como los elementos causantes

³⁹ Los ejemplos históricos utilizados por los autores son las experiencias de la República de Weimar en Alemania y la democracia Taisho de Japón ambas durante el período de entreguerras. *Ibidem*, p.7.

⁴⁰ Acharya, Amitav. "Democratising Southeast Asia: Economic Crisis and Political Change", *Working Paper No. 87*, Asia Research Centre, Murdoch University, August 1998. p.10

de la crisis regional. Más aún, como se sostuvo previamente, estos modestos procesos de apertura iniciados en Indonesia, Tailandia y Filipinas no lograron despojarse totalmente del control del poder militar sobre el civil y estuvieron acompañados de una creciente inestabilidad política.

Respecto a la segunda cuestión acerca de los ejes en que se apoyaron los líderes para mantener la estabilidad, es dable afirmar que el caso de ASEAN constituye un importante desafío al argumento de la "paz democrática". La virtual ausencia de guerra entre sus miembros desde 1967 no ha sido un producto de la presencia de democracias liberales sino de una paz construida principalmente entre regímenes autoritarios basada en el interés de las elites por la persistencia de los regímenes y en el rechazo a la promoción occidental de la democracia por considerarla un factor desestabilizador del orden regional.

Tal como lo demuestra el caso en estudio, los regímenes autoritarios, al igual que las democracias, también pueden pertenecer a una comunidad normativa que les imponga constreñimientos institucionales a sus acciones exteriores y los lleve a cooperar entre ellos sin guerrear entre sí. Michael Stohl y George Lopez han abordado esta cuestión observando que muchos regímenes militares institucionalizados, especialmente en Sudamérica durante la década del setenta, adhirieron a una ideología o una doctrina de la "seguridad nacional" que presentaba a la regla militar como necesaria para proteger a la nación de amenazas internas y externas, y la aplicación de la misma generó un ambiente de colaboración entre los diferentes regímenes aunque a costa de la violación de los derechos humanos.⁴¹

⁴¹ Stohl, Michael y Lopez, George (eds). Government violence and repression. Greenwood Press, Westport, 1986. Otro ejemplo de solidaridad entre regímenes en pos del mantenimiento de la seguridad y el statu quo, lo constituye la "Santa Alianza" del emperador Francisco I de Austria, el rey Federico Guillermo III de Prusia, y el Zar Alejandro I de Rusia, acordada en un tratado de septiembre de 1815. Teniendo en mente el contexto que sucedió a la caída de Napoleón, y en gratitud hacia Dios por las bendiciones hacia sus pueblos, los tres monarcas declararon su firme resolución de utilizar como única regla de su futura administración, tanto en asuntos internos como externos, los principios de la religión cristiana: justicia, amor y paz. Como consecuencia, los gobernantes declararon su mutua fraternidad, por medio de la cual, no solamente se apoyarían entre sí, sino que se abstendrían de guerrear, y guiarían

Respecto a nuestro caso de estudio es dable argumentar que lo que ha mantenido cohesionado a ASEAN de manera tal de convertirse en la institución de seguridad más importante del Este Asiático en la Posguerra Fría es la presencia de una pax autoritaria institucionalizada en un ASEAN Way de la seguridad regional. Esta construcción política iniciada en el Sudeste Asiático en 1967 se compone de un conjunto de elementos compartidos por sus adherentes que posibilitaron esa construcción.

En primer lugar, hay que mencionar la existencia de una cuasi-ideología desarrollista avalada por la preferencia de sus elites de mantener la estabilidad para el desarrollo económico. En el caso de ASEAN, el nexo entre desarrollo económico y autoritarismo ha sido una especie de ideología -fuertemente arraigada en las elites de la región- que ha dado sustento tanto a la supervivencia de los regímenes autoritarios como a la continuidad de la organización.⁴² El cimiento de la organización se constituyó sobre la base de la necesidad de la estabilidad regional para mantener el éxito económico y con ello la cohesión interna en las sociedades. El autoritarismo de los miembros de ASEAN se nutrió en gran medida de una "legitimidad de performance" definida ésta como "la búsqueda de legitimidad a través de acciones en las reglas del sistema económico para producir un incremento del flujo de bienes y servicios para los consumidores".⁴³ Ello no solo permitió a los regímenes desviar las críticas a su regla autoritaria, sino también brindar recursos y oportunidades para cooptar a una porción significativa de la clase media.

an sus asuntos y sus ejércitos en la misma forma. De ese modo la creencia compartida en ciertos valores sería el cimiento para la paz entre sus naciones y la garantía de supervivencia de sus elites y sus regímenes. Aunque a diferencia del caso ASEAN, la Santa Alianza fue una manifestación expresa de solidaridad entre regímenes para su legitimidad, mientras que la estabilidad en el Sudeste Asiático ha sido una resultante de una sigilosa diplomacia interestatal materializada en la práctica del ASEAN Way.

⁴² Adler y Barnett sugieren la presencia de una "ideología desarrollista compartida" como un idea que tiende a promover una identidad emergente en la región. Véase Adler, Emanuel y Michael Barnett, eds. *Security Communities. A framework for analysis*. Cambridge University Press, UK, 1998.

⁴³ Acharya, Amitav, (1998), *op. cit.*, p.2

En segundo lugar, esta pax se nutre de la presencia de una estructura institucional regional conservadora y no-cambiante que ha permitido una escasa circulación de elites, y que ha apoyado su fortaleza en la continuidad de las relaciones interpersonales ya establecidas entre las elites autoritarias de la región. En tercer lugar, la existencia de procedimientos y normas para el manejo de conflictos entre sus miembros, contribuyó a evitar la confrontación y generó un conjunto de pautas de interacción interestatal institucionalizadas conocidas como el ASEAN Way. En cuarto lugar, el respeto por la diversidad de regímenes políticos, no sólo de los distintos tipos de regímenes autoritarios (militares, personalistas o de partido único) sino también respecto a los nuevos regímenes democráticos, ha sido un cimiento clave de esta construcción política. Esta característica se encuentra reconocida en el principio de no-intervención y en el criterio de membresía de la organización que no exige como condición de admisión poseer un determinado tipo de régimen. Por tanto, el ASEAN no puede ser catalogado como un "club de dictadores" ya que en su seno esta permitida la coexistencia de distintos tipos de régimen. En quinto lugar, una visión compartida de que la agenda de política exterior debe ser manejada por la elite gubernamental, sin intervención de agentes sociales, contribuyó a separar la política doméstica de la política regional. Ello implicaba menor complejidad, menor grado de tensión entre grupos, y reducción de la probabilidad de conflictos. Y a su vez menor control social de la política exterior.

En sexto lugar, en respeto del principio de autonomía regional, las elites coincidieron en mantener una oposición a la dominación por las grandes potencias de Occidente. Esta consideración también ha estado acompañada en el plano externo de una necesidad de mantener el orden regional inalterado, evitando la promoción de la democracia por considerarla desestabilizante. De acuerdo con esta apreciación, las elites consideran que las democracias afectan la estabilidad de las

no-democracias, que suelen ser más respetuosas del principio de no-intervención. En tal sentido, las democracias generan sociedades civiles más fuertes y activas, y sus organizaciones sociales suelen establecer vínculos con grupos de otros Estados promoviendo críticas a los regímenes vigentes.

En séptimo lugar, un objetivo compartido de fortalecer a ASEAN como institución regional necesaria para congelar los conflictos interestatales persistentes –especialmente los territoriales- y concentrar energías en las cuestiones domésticas y del desarrollo económico, ha nutrido el devenir de la asociación. Por último, la construcción política de la pax autoritaria devino de la necesidad de las elites de mantener la legitimidad y supervivencia del régimen, así como de los intereses de las corporaciones beneficiadas con el desarrollo económico.

Más allá de este conjunto de características expuestas que componen la virtual “pax autoritaria” sostenida sigilosamente por la diplomacia de las elites regionales, su continuidad en el tiempo no parece estar garantizada. De las crisis financieras asiáticas, la admisión de nuevos miembros, la división entre nuevas democracias y regímenes autoritarios, y los cuestionamientos a las normas del ASEAN Way ha resultado una polarización de ASEAN que debilitó la posición internacional de la organización y con ello su capacidad de resistir a la presión internacional por una mayor democratización.

La nueva y populosa democracia de Indonesia es un producto de estas debilidades de ASEAN, ¿será la impulsora de una ola democratizadora en la región? Durante la Posguerra Fría los líderes regionales lograron oponerse a ello en su seno y postergaron el tratamiento de la cuestión respetando su máxima de que “si hay algo que hace ruido, es mejor aplacarlo” privilegiando la estabilidad y el desarrollo económico sobre estos asuntos. ¿Cuánto tiempo más podrán dilatar la cuestión?

A su vez, los procesos de democratización experimentados por algunos de los miembros de ASEAN trajeron aparejado dos nuevos desafíos. Primero, la llegada al gobierno de nuevos líderes lo cuales no estarían familiarizados con la práctica del ASEAN Way. Segundo, el establecimiento de un procedimiento más regularizado de alternancia de líderes políticos. Ante estos desafíos será necesario observar en que medida afecta el debilitamiento de las relaciones interpersonales el funcionamiento del conflict management del núcleo regional. Con el transcurso del tiempo será más difícil a ASEAN apoyarse en el conocimiento personal de las elites como garantía su continuidad.⁴⁴

Existen, por lo tanto, puntos de no retorno, el fortalecimiento de las sociedades civiles en algunos países de ASEAN ha alterado la relación entre Estado y sociedad, asumiendo la última un rol más importante en el proceso político. Este desarrollo implica un desafío no sólo a los Estados como autores de la agenda regional sino a la naturaleza y los fundamentos del orden regional basado en el ASEAN Way. Como consecuencia de ello los regímenes autoritarios han comenzado a ser cuestionados por grupos pro-democracia y pro-derechos humanos desde sus propias sociedades. De ese modo parece advertirse poca vida para la pax autoritaria. Claro que ello a costas de la estabilidad regional y el statu quo, porque su probable fin no nos advierte la llegada de una pax democrática en su reemplazo, sino más bien solo parece dilucidar el comienzo de una transición incierta y de dudosa estabilidad.

Conclusiones

Como fuera expuesto, tras el fin de la Guerra Fría la región del Este Asiático se encontraba ante el dilema de resistir o adaptarse al fenómeno de avance y promoción de la democracia a escala global. En ese escenario parecía jugarse el futuro de la ASEAN, única institución

⁴⁴ **Quilop, Jose** "ASEAN Multilateralism in the ARF: prospects and challenges", Department of Political Science, University of Philippines, p.25

regional remanente del período previo y en la cuál predominaba como eje la defensa de los regímenes autoritarios.

A pesar de los prematuros presagios sobre la disolución de ASEAN, las elites regionales advirtieron claramente que este cambio de contexto no presentaba una amenaza sino una oportunidad para garantizar la continuidad y fortalecer el espacio regional. En el Este Asiático los países de ASEAN redujeron la probabilidad de guerra y aumentaron las perspectivas de supervivencia de los regímenes autoritarios de la región amparando su legitimidad en la performance económica. Lo que en nuestro caso de estudio se advierte es una relación entre tipo de régimen político y estabilidad regional. En los estudios de seguridad este último nexa ha sido explorado ampliamente por la corriente liberal-kantiana, cuya "Tesis de la Paz Democrática" ha sido aplicada en numerosas investigaciones de la academia así como citada en diversos discursos del gobierno de Estados Unidos para justificar la promoción de la democracia como eje de su política exterior. La idea de que entre democracias liberales es menos probable la guerra porque tienden a ser más pacíficas que las autocracias en sus relaciones esta ligada directamente a otra hipótesis que entiende que un mayor número de democracias liberales hace más estables y pacíficas a las regiones. No obstante, la experiencia de ASEAN demuestra que en esa región se mantuvo la cohesión regional y el compromiso con la estabilidad regional a pesar de no compartir entre sus miembros una cultura política demo-liberal de organización política y de no exigir como requisito de admisión la adhesión a esos principios.

Precisamente, el proceso de admisión de nuevos miembros en la Posguerra Fría ha provisto el mayor test a las normas del ASEAN Way. La incorporación de Vietnam, Laos, Myanmar y Camboya se constituiría en un nuevo eje de tensión interna con las jóvenes democracias de Filipinas y Tailandia, y de tensión externa con los países occidentales en cuestiones de derechos humanos. Aunque la admisión de Myan-

mar había generado una amplia condena internacional por las características de su régimen represivo, ASEAN proclamó en ese contexto el concepto de “compromiso constructivo” en contraposición al “compromiso flexible” propuesto por Tailandia, absteniéndose de tomar medidas contra la junta militar. Mediante esta defensa de la no-intervención y la autonomía regional, ASEAN dejó en claro que no deseaba ser una “comunidad de seguridad democrática” y que no permitiría que la promoción de la democracia y los derechos humanos afectasen al orden regional.

Esta retórica estaba amparada en un hecho empírico. El mapa político de la región durante la Posguerra Fría presentaba un conjunto de regímenes con rasgos autoritarios en su seno, aún en aquellos que se proclamaban democráticos. La característica común, en Brunei, Malasia, Singapur, Vietnam, Camboya, Laos y Myanmar, aunque en diferente medida, era la de la intolerancia de los partidos oposición y el uso de la maquinaria gubernamental para imponer restricciones. En las jóvenes democracias de Filipinas, Tailandia e Indonesia, aunque las elecciones comenzaban a ser realizadas con participación de partidos de oposición, el poder militar mantenía un considerable control sobre el poder civil, y las viejas elites autoritarias no habían sido aplacadas. Estas nuevas democracias, iliberales, reversibles y no consolidadas conducían más a la agitación política que a la estabilidad como hubiera pregonado la “Tesis de la Paz Democrática”.

Tal como lo demuestran las tensiones acontecidas en el seno de ASEAN antes, durante y después de las crisis asiáticas de 1997-1998, la tesis de Edward Mansfield y Jack Snyder se verifica en el espacio regional. Las democracias transicionales y no consolidadas han demostrado ser más intervinientes y propensas al conflicto inter-estatal que el resto de los regímenes. En consecuencia, el avance de la democracia en la región ha incidido negativamente en la estabilidad regional provocando tensiones y cuestionamientos a los fundamentos

del orden regional, tanto por cuestiones de derechos humanos como acerca de la continuidad de las normas del ASEAN Way respecto a la no intervención.

El análisis empírico del período en estudio demuestra que, tal como proclamaron las tesis de Suzanne Werner y de Scott Bennet sobre la paz entre Estados políticamente similares, puede inferirse que los cambios de régimen han contribuido al conflicto regional más que a atenuarlo. Particularmente, estos nuevos regímenes han agregado una tensión previamente inexistente en el espacio regional entre regímenes democráticos intervencionistas y regímenes autoritarios no intervencionistas. Las democracias de Filipinas y Tailandia han demostrado generar la expectativa de ser más intervencionistas cuando surgen problemáticas de derechos humanos y tratamiento de minorías. Su objetivo suele ser los Estados iliberales, y paralelamente, son estos Estados los que más temen tal comportamiento intervencionista, y usan la coacción para disolver los lazos entre estas democracias y los potenciales grupos de oposición doméstica provocando el conflicto. Como tesis general, comprobada en el presente caso de estudio, puede concluirse que los cambios de régimen político provocan tensiones y contribuyen al conflicto internacional, particularmente si el efecto de ese cambio es la convivencia de regímenes políticos autoritarios con democráticos en un mismo espacio regional.

Por otra parte y más allá de estas tensiones exacerbadas por los cambios de régimen, es dable advertir que, al menos durante el período en estudio, el núcleo regional mantuvo la ausencia de guerras y logró justificar su continuidad en un contexto diferente. Lo que el presente trabajo concibió en demostrar ha sido su hipótesis central acerca de que los regímenes autoritarios, al igual que las democracias, también pueden pertenecer a una comunidad normativa que les impone constreñimientos institucionales a sus acciones exteriores y los lleva a cooperar entre ellos sin guerrear entre sí. Tal como ha sido

planteado, bajo patrones endógenos de interacción sintetizados en el ASEAN Way de la seguridad regional, la asociación logró desactivar la idea del uso de la fuerza para dirimir conflictos y logró resistir a la promoción de la democracia por Occidente garantizando la supervivencia de sus regímenes políticos aún ante la presión de los Estados Unidos.

Esta idea de pax autoritaria –escasamente abordada en la teoría de las relaciones internacionales– nos ha llevado a indagar acerca de los elementos empíricos que la sostuvieron en el caso de ASEAN. En ese sentido, se expusieron un conjunto de variables que la posibilitaron, a saber: una cuasi-ideología desarrollista inclinada a mantener el éxito económico y con ello la cohesión interna; una estructura regional conservadora basada en el inter-personalismo de las elites; un conjunto de procedimientos y normas para el manejo de conflictos entre los miembros; un respeto general por la diversidad de los regímenes políticos; una visión compartida acerca de que la agenda de la política exterior deber ser manejada por la elite gubernamental únicamente; un respeto por el principio de autonomía regional oponiéndose a la dominación de las grandes potencias; un objetivo compartido de fortalecer a ASEAN como institución regional necesaria para congelar los conflictos interestatales persistentes; y una necesidad compartida de los líderes de mantener la legitimidad y la supervivencia de sus regímenes.

No obstante, la duración o vida de esta pax autoritaria estará supeditada a un conjunto de factores que han provocado tensión en el espacio regional durante el período de Posguerra Fría. La incapacidad de reacción de la asociación ante las crisis financieras, la polarización originada por la admisión de nuevos miembros, la división entre nuevas democracias y autoritarismos, los cambios generacionales de liderazgos en los países, los cuestionamientos a las normas del ASEAN Way, la persistencia de conflictos bilaterales sin resolución, los cre-

cientes gastos armamentísticos, la dificultad de sostener a mediano plazo un crecimiento económico ininterrumpido como modo de legitimación, limitarán en conjunto la continuidad de estos patrones de interacción.

Tal como fuera expuesto, los cambios de régimen y las posibilidades de olas emulatorias sugieren la posibilidad de conflicto interestatal en la región, lo cuál se agravaría si allí se advierte la presencia de actores externos violando el principio de no-intervención, principal sostén de los gobiernos de la región. Asimismo, debe considerarse que las nuevas posiciones a favor de la democracia que adopte Yakarta, no serán pasadas por alto y su influencia llegará al seno de ASEAN elevando el tono del debate en torno a la necesidad de rever el principio de no-intervención. En ese sentido, el fortalecimiento de las sociedades civiles y sus organizaciones sociales en las nuevas democracias, harán más difícil sostener ante la opinión pública internacional y las grandes potencias la defensa de dicho principio ante casos de regímenes altamente represivos como el de Myanmar. En definitiva, será una prueba de fuego para el núcleo regional y para la estabilidad de la región.

Por otro lado, la conformación de una comunidad de seguridad, como lo planteara Karl Deutsch, requiere la presencia de un contexto liberal-democrático homogéneo que salvo en los casos de Japón, Corea del Sur y Taiwán en el Noreste Asiático; la subregión del Sudeste Asiático esta lejos de alcanzar. Aún así, el advenimiento de una comunidad democrática implicaría una amenaza para China y por ese lado se exacerbarían las tensiones.

Finalmente, los atentados del 11 de septiembre de 2001 trajeron el final de Posguerra Fría y contribuyeron a fortalecer en el gobierno norteamericano la idea de que la democracia puede ser instaurada promoviendo el cambio de régimen a través de la fuerza militar. No obstante, las democracias no parecieran ser más amigas de la paz

que otros regímenes. Como demuestra la experiencia analizada, si bien la democratización ha propendido positivamente al fortalecimiento de los lazos entre las sociedades civiles, también ha provocado tensión e inestabilidad a corto plazo entre las elites gubernamentales de ASEAN, ¿qué podrá ocurrir entonces ante un cambio de régimen provocado por la intervención militar externa?

De la experiencia del caso de ASEAN resultan algunas ideas directrices a ser consideradas en futuras investigaciones sobre procesos de paz a nivel regional. En primer lugar, la continuidad de ciertos procesos de paz no sólo debe ser explicada sobre la base de factores externos que la favorecen sino también debe tener en consideración patrones endógenos de interacción que se mantienen más allá de los cambios de contexto y de estructuras de poder regional.

En segundo lugar, los patrones endógenos que propenden al mantenimiento de la seguridad regional pueden estar vinculados a un conjunto de instituciones no necesariamente consagradas formalmente pero sí vigentes en la práctica producto de cierta evolución histórica en el relacionamiento entre los países. Además de las prácticas, incluso los discursos en los que se enuncian metas excesivamente optimistas juegan el rol de catalizadores en los procesos de integración, al menos para el restablecimiento del diálogo y la confianza entre las partes.

En tercer lugar, los líderes regionales tienen el máximo interés en preservar las estructuras institucionales de sus Estados, y aún en la política internacional no pierden de vista este objetivo. Como contrapartida suelen apoyarse en otros líderes con objetivos similares y establecen relaciones de cooperación pacífica congelando conflictos existentes en miras de la estabilidad regional.

En cuarto lugar, las democracias suelen ser más intervencionistas que los regímenes autoritarios, y por lo tanto en ellas la política doméstica suele confundirse con la política exterior. Un mayor grado de in-

tervención implica un mayor riesgo de inestabilidad regional, y un terreno fértil para la justificación de la intervención de poderes extra-regionales atentando contra la autonomía del núcleo.

En quinto lugar, las jóvenes democracias suelen estar motivadas en generar una emulación en sus países vecinos. No sólo sus gobiernos sino también las instituciones de la sociedad civil pretenden que su tipo de régimen sea imitado por el resto generando un sentimiento de temor en las elites autoritarias, que provoca la necesidad de cohesión o solidaridad entre ellas y resulta funcional en el corto plazo a la supervivencia de los regímenes autoritarios.

Por último, aún construida esta pax autoritaria es un proceso frágil y reversible. Como ha podido comprobarse, la misma puede desmantelarse por factores externos que presionan por una mayor democratización o por el colapso de las instituciones domésticas que ante un resurgimiento de la sociedad civil no tienen más que ceder a una transición como ocurrió en el caso de Indonesia. En la esfera regional, cuando las instituciones de la sociedad civil comienzan a ejercer presión sin ser silenciadas, la paz construida entre elites gubernamentales empieza a ceder.

Bibliografía

Acharya, Amitav, "International Relations Theory and Cross-Strait Relations", The International Forum on Peace and Security in the Taiwan Strait, Taipei Taiwan, Julio 1999.

Acharya, Amitav. "Democratising Southeast Asia: Economic Crisis and Political Change", Working Paper No. 87, Asia Research Centre, Murdoch University, August 1998. p.10

Adler, Emanuel y Michael Barnett, eds. Security Communities. A framework for analysis. Cambridge University Press, UK, 1998.

Archaya, Amitav. Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order. Routledge, London, 2001, pp. 106-108

Baglioni, Sebastián y Piovani, Juan Ignacio. "El Sudeste Asiático: la construcción histórica de un proyecto político-cultural", en Baglioni, S. y Piovani J. (ed.), *El Sudeste Asiático. Una visión contemporánea*, Eduntref, Buenos Aires, 2004, p.34.

Becker, Patricia, "Illiberal Security communities – A revised concept and the empirical example of ASEAN", *Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaften*, Freie Universität Berlin, 2004.

Bennet, Scott. "Towards a Continuous Specification of the Democracy-Autocracy Connection", *International Studies Quarterly*, v.50, 2006.

Butler, Christopher y Peceny, Mark. "Authoritarian Regimes and International Conflict", Prepared for delivery at the 2003 Meeting of the European Consortium for Political Research, Marburg, Germany, September 18-21

Chan Heng Chee, "Democracy: Evolution and Implementation: An Asian Perspective", en Robert Bartley, Chan Heng Chee, Samuel P. Huntington and Shijuro Ogata, eds., *Democracy and Capitalism: Asian and American Perspectives*, Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 1993.

Diamond, Larry. "El final de la tercera ola y el futuro global de la democracia" en Lopez, Ernesto y Mainwaring, Scott.(eds.) *Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones*. UNQUI, Quilmas, 2000, p.100-102

Dickens, David y Wilson, Guy. *Non intervention and State Sovereign in the Asia Pacific*. Center for Strategic Studies, Wellington , Nueva Zelanda, 2000. p.9.

Doyle, Michael. "Kant, liberal legacies, and foreign affairs", *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 12, No. 3, 1983.

Ellison, Herbert. "Political Transformation of Communist States," in Ross, *East Asia in Transition: Toward a New Regional Order*, Sharpe, 1995;

Goldsmith, Benjamín, Chalup, Stephan, y Quinlan, Michael. "Regime type and conflict: broadening the theory", Convention of the International Studies Association, San Diego, Estados Unidos, 22-25 de marzo de 2006.

Harrison, Ewan. "State Socialisation and the Democratic Peace", Prepared for delivery at the 2003 European Consortium for Political Science, Marburg, Germany, September 2003;

Hassan, Mohamed Jawhar. "The nexus between democracy and stability: The case of Southeast Asia", Contemporary Southeast Asia: A Journal of International & Strategic Affairs; Vol. 18 Issue 2 Sep 1996;

Henderson, Errol A. Democracy and War: The End of an Illusion? Lynne Rienner, 2002;

Ho, Karl y Tsung-chi Yu. "Asian values, Asian values: Democratization, Human Rights and Economic Development in 20th century Taiwan and beyond" en <http://www.la.utexas.edu/research/cgots/Papers/39.pdf>

Joint Communique of the Twenty-Sixth ASEAN Ministerial Meeting, Singapur, 23-24 July 1993 en www.aseansec.org

Kant, Immanuel. La Paz Perpetua. Espasa Calpe, Madrid. 1979.

Kraft, Herman. "Human rights, ASEAN and Constructivism: revisiting the Asian Values discourse", Philippine Political Science Journal, Vol.22, no.45, 2001, p.9

Linbo Jin. "The principle of non intervention in the Asia Pacific region: a Chinese perspective" en Dickens, David y Wilson, Guy. op.cit., 2000. p. 57

Linz, Juan y Stepan, Alfred. Problems of Transition and Consolidation. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996 citado en Petersen, Karen K. "Laying to Rest the Autocratic Peace", Paper presented at "Journeys in World Politics," University of Iowa, October 28-31, 2004, p.9.

- Linz, Juan. "Transiciones a la democracia", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 51, 1990 citado en Alcantara Saez Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. FCE, México, 1995, p.141.
- Mansfield, Edward and Snyder, Jack. "The Effects of Democratization on War", *International Security*, vol. 20, no.4 1996
- Maoz, Zeev y Russett, Bruce "Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-86", *American Political Science Review*, vol.87, 1993.
- Morrison, Charles "Future of Democracy in the Asia-Pacific Region: The Security Implications" en Alves, Dora ed., *Evolving Pacific Basin Strategies*, NDU, Washington, 1990;
- Nehrer, Clark "Asian Style Democracy," *Asian Survey* 34.1, November 1994;
- O'Donnel, Guillermo. "Otra institucionalización". *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós, Buenos Aires, 1997.
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe. "Definición de algunos conceptos (y exposición de algunas premisas)", en *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Capítulo II, Tomo IV, Paidós, Buenos Aires, 1988.
- Oneal, John y Russett Bruce. "The Kantian Peace: The Pacific Benefit of Democracy, Interdependence, and International Organizations, 1885-1992", *World Politics*, Vol. 52, October 1999.
- Owen, John M. "How Liberalism Produces Democratic Peace," *International Security* 19, 1994;
- Peceny, Mark, Caroline C. Beer, y Shannon Sanchez-Terry. "Dictatorial Peace?" *American Political Science Review* 96, no. 1, 2002
- Petersen, Karen K. "Laying to Rest the Autocratic Peace", Paper presented at "Journeys in World Politics," University of Iowa, October 28-31, 2004.

Quilop, Jose "ASEAN Multilateralism in the ARF: prospects and challenges", Department of Political Science, University of Philippines.

Rich, Roland. "Democratic peace theory. What relevante for East Asia?", Centre for Democratic Institutions, Australian National University;

Russett, Bruce "A Neo-Kantian Perspective on Democracy, Interdependence and International Organizations in Building Security Communities", en Adler, Emmanuel y Barnett, Michael, eds. Security Communities. A framework for analysis. Cambridge University Press, UK, 1998;

Russett, Bruce. Grasping the Democratic Peace, Princeton University Press, New Jersey, 1993.

Stohl, Michael y Lopez, George (eds). Government violence and repression. Greenwood Press, Westport, 1986.

Sukma, Rizal. "Domestic Sources of Regional Stability and Instability in Southeast Asia" CSIS, Yakarta;

Syed Husin Ali. "Democracy and Human Rights: ASEAN's Way", en www.singapore-window.org/1112hrts.htm.

Wagner, Christian. "Democratic Peace in South Asia?", Working Paper No. 16, South Asia Institute, University of Heidelberg, June 2003;

Werner, Suzanne y Lemke, Douglas. "Opposites do not attract: The impact of domestic institutions, Power and Prior Commitment on Alignment Choices", International Studies Quarterly, No.41, Washington, 1997

Werner, Suzanne. "The Effects of Political Similarity on the Onset of Militarized Disputes,1816-1985." Political Research Quarterly 53, no. 2, 2000.