

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades

Análisis Comparativo de Proyectos de Control de Fronteras y Movilidad Humana: Estudio de los Casos de ASEAN y la Unión Europea

Proyecto de investigación

María Belén Soriano Zamora

Trabajo de titulación presentado como requisito para la obtención del título de Licenciada en

Relaciones Internacionales

Quito, 15 de mayo de 2017

Universidad San Francisco de Quito USFQ

Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades

HOJA DE APROBACIÓN DE TESIS

**Análisis Comparativo de Proyectos de Control de Fronteras y Movilidad
Humana: Estudio de los Casos de ASEAN y la Unión Europea**

María Belén Soriano Zamora

Calificación:

Nombre del profesor, Título académico

Ma. Daniela Maag Pardo, M.A.

Firma

Quito, 15 de mayo de 2017

© Derechos de autor

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Firma del estudiante:

Nombres y apellidos:

María Belén Soriano Zamora

Código:

00110978

Cédula de Identidad:

0927161372

Lugar y fecha:

Quito, 15 de Mayo de 2017

RESUMEN

El siguiente documento plantea un análisis comparativo de dos proyectos de movilidad humana y control de fronteras por parte de organizaciones internacionales. Las entidades regionales seleccionadas para este efecto son ASEAN y la Unión Europea. Los proyectos en estudio son la creación de la Convención de ASEAN Contra el Terrorismo (ACCT) y los acuerdos Schengen respectivamente. El objetivo de la investigación es poner en diálogo los procesos de concepción e implementación que tuvieron lugar en cada organización con el fin de definir las dificultades y paralelismos que pueden haberse manifestado en ambos casos. Además, se tomará en consideración los mecanismos discursivos que se han propuesto en cada institución para generar un esquema de identidad regional e impulsar iniciativas en ámbitos de lo que se conoce como 'política dura'. Los antecedentes de las organizaciones y sus situaciones contextuales también serán analizados en función de obtener una idea clara de sus avances y de los desafíos circunstanciales que pudieron estar enfrentando al momento de plantear los proyectos. La posibilidad de estudiar la movilidad humana representa una oportunidad de examinar las dinámicas de poder y fuentes de ambigüedad que caracterizan los discursos de la libre circulación y la securitización de fronteras.

Términos clave: organización internacional, movilidad humana, control de fronteras, identidad, discurso.

ABSTRACT

The following document presents a comparative analysis of two projects from international organizations in the areas of human mobility and border control. The entities that have been selected for this analysis are ASEAN and the European Union. The projects that will be studied are the creation of the ASEAN Convention on Counter-Terrorism (ACCT) and the Schengen agreements respectively. The main objective of this investigation is to discuss and differentiate the processes of conception and implementation of each proposal in order to identify the difficulties and parallelisms surrounding both cases. In addition, the speech mechanisms that have been applied by each institution with the aim of generating a regional identity discourse will also be examined in terms of how they served the purpose of promoting initiatives in the field known as 'hard politics'. Each organization's origins and contextual circumstances will also be analyzed with the purpose of having a clear idea of their roles' expansion and the situational challenges they faced at the moment of designing the projects. The possibility of studying human mobility represents an opportunity to examine the power dynamics and ambiguous traits that shape the discourse on free human circulation and border securitization.

Key words: international organization, human mobility, border control, identity, discourse.

Tabla de Contenido

Introducción.....	8
Metodología.....	14
Estado del Arte	10
Marco teórico clave:	12
Identidad.....	13
Movilidad humana y Control de Fronteras	13
Análisis de caso ASEAN.....	17
Antecedentes de la organización.....	17
Planteamiento del proyecto.....	18
Análisis de caso Unión Europea.....	21
Antecedentes de la organización.....	21
Planteamiento del proyecto.....	23
Análisis comparativo	27
Conclusión.....	30
Bibliografía.....	33

Índice de Tablas

Tabla 1. Proyectos y sus características.....	26
Tabla 2. Similitudes y diferencias entre proyectos.....	29

Análisis Comparativo de Proyectos de Control de Fronteras y Movilidad Humana: Estudio de los Casos de ASEAN y la Unión Europea

Introducción

Las organizaciones regionales representan, para ciertos académicos de las Relaciones Internacionales, una muestra de cooperación institucionalizada en medio de un escenario político con una clara tendencia hacia la integración. Autores como Robert Keohane (1989) aseguran que la idea de que los estados cooperen es absolutamente racional, y que las organizaciones internacionales son un vehículo para facilitar el acceso a información y disminuir los costos transaccionales de estos procesos. Sin embargo, la labor de estas entidades no está exenta de los usuales desafíos que acarrear la obtención de consenso y la interminable búsqueda de supranacionalidad. En consecuencia, las posturas menos alentadoras acerca de su funcionamiento centran sus argumentos en la falta de prominencia del impacto de las decisiones tomadas bajo el amparo de sus propuestas. John Mearsheimer, por ejemplo, declaró en su artículo *The False Promise of International Organizations* (1994) que las organizaciones internacionales no tienen ninguna influencia en el comportamiento de los estados. Manifestó también que, siendo optimistas, las organizaciones internacionales resultan efectivas solo en ámbitos de acción de lo que se considera ‘política blanda’. Es decir, que solo pueden ser útiles para desarrollar acuerdos en temas económicos o en aquellos que no requieren decisiones basadas en un nivel de compromiso elevado.

Teniendo esto en cuenta, la siguiente investigación ha seleccionado una parte de este debate disciplinario para someterlo a análisis: los proyectos de movilidad humana y control de fronteras como parte de una agenda de ‘política dura’ en temas de seguridad. Al considerar que las organizaciones internacionales de tipo regional suelen representar un ejemplo de integración a partir de objetivos derivados por la permanencia en espacios geográficos comunes y posibles desafíos compartidos, se han seleccionado a ASEAN y la Unión Europea como los organismos de estudio. De cada organización, se escogió un proyecto de control de fronteras y movilidad humana respectivamente. Para el caso de ASEAN, se han seleccionado instrumentos de su agenda para el monitoreo fronterizo por la amenaza de terrorismo, específicamente la Convención de ASEAN Contra el Terrorismo; y para la Unión Europea, se ha elegido el estudio de los acuerdos sobre la visa Schengen. Ambos proyectos serán comparados con el fin de entender los factores que permitieron a cada organización llegar a encontrar consenso en cuestiones tan complejas como las mencionadas y de determinar los contextos a los que estuvo

sujeta cada organización durante la propuesta de cada proyecto. De esta manera, la pregunta base de esta investigación es ¿cómo se llevó a cabo el planteamiento de estos proyectos de movilidad humana en cada organización? Y, a partir de esto, la discusión se enfocará en comparar dichos procesos para identificar similitudes, diferencias y desafíos relevantes entre ellos.

La importancia de esta problemática reside en el hecho de que las organizaciones internacionales, a pesar de las diferentes perspectivas con que se entienda su función, han cobrado un rol cada vez más protagónico en el escenario político. La gran mayoría de países a nivel mundial pertenecen a algún tipo de organización y responden, dentro de sus límites, a la necesidad de cooperar para transformar intereses comunes en realidad (Keohane, *Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War* 1993). Las organizaciones internacionales también pueden ser un reflejo y un producto de la distribución de poder entre países. En consecuencia, estudiarlas permite entender la dinámica de la toma de decisiones a nivel global y los mecanismos que sostienen el estatus quo. Cabe señalar que cada organización responde a las mencionadas características de maneras distintas, puesto que están condicionadas por su historia y su ámbito de acción. Como resultado, el presente trabajo cuenta con una descripción de los antecedentes y objetivos de cada organización previa al análisis de sus proyectos, de forma que exista suficiente información acerca del discurso que plantean y los conceptos que se hayan legitimado dentro del mismo.

Las organizaciones internacionales pueden crear estándares de lo deseable en el comportamiento de sus estados miembros (Wendt 1992). Si bien cada uno de ellos cuenta con soberanía para decidir a qué parte de esto obedecer, su compromiso al respecto puede determinar el éxito de la institución a futuro. En otras palabras, cada estado miembro necesita adherirse de alguna manera a los lineamientos de la organización para contribuir a su funcionamiento y para que la inversión de recursos sea justificable a largo plazo. En el caso de las organizaciones regionales escogidas, la búsqueda de compromiso no solo se da a partir de la importancia de cooperar, sino también a partir de un esquema identitario que procura generar un sentido de pertenencia en el que la cohesión a nivel social sea el paradigma base de las decisiones políticas y económicas (Wendt 1992). Debido a esto, es necesario examinar de qué manera cada organización está definiendo los parámetros con que sus estados miembros

deben identificarse para ser integrantes legítimos de las mismas. Los diversos discursos pueden aludir al rol de cada bloque en el sistema político actual, a rasgos comunes entre sus agendas, a eventos históricos significativos, e incluso a enemigos o amenazas comunes. Este factor es relevante para esta investigación puesto que las propuestas que se analizarán deben, de alguna manera, responder a cada discurso; y esto último puede condicionar los mecanismos para llevarlas a cabo. En resumen, este trabajo plantea el análisis de la implementación de los proyectos de las organizaciones elegidas a partir de una perspectiva que toma en cuenta su carga ideológica e histórica, las eventualidades a las que respondió su formación y los discursos identitarios que han manejado para plantear sus propuestas.

Estado del Arte

Durante el siglo XIX, ya se conocían asociaciones transnacionales con fines económicos, como la Unión Postal Internacional y la Organización Internacional de Propiedad Intelectual. Sin embargo, la historia de las organizaciones internacionales, como las conocemos hoy en día, se puede asociar directamente con las guerras mundiales, pues surgieron en respuesta a la necesidad de unir los esfuerzos de varias naciones en función de evitar que se repitan. La Sociedad de Naciones se originó en 1919 a partir del Tratado de Versalles, con el que más de 130 países del mundo¹ se comprometían a resolver sus conflictos mediante el diálogo y la cooperación. Sin embargo, el proyecto no logró alcanzar la eficiencia deseada, y menos de 20 años después surgió la Segunda Guerra Mundial, causando más destrucción y cobrando más muertes que la anterior (Walters 1971). En respuesta a esto, se desarrolló la Carta de las Naciones Unidas para fundar oficialmente la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El documento constitutivo fue ratificado en 1945 por 51 países, y hoy en día cuenta con 193 Estados miembros (Organización de las Naciones Unidas s.f.). Si bien es inevitable hablar de las Naciones Unidas cuando se trata de discutir la existencia de organizaciones internacionales, lo cierto es que estas instituciones pueden operar bajo mecanismos muy diversos que dependen de los objetivos de asociación y del tipo de organización al que correspondan. En este caso, es necesario examinar a fondo no solo el surgimiento de organizaciones internacionales en general, sino también la aparición de organizaciones de tipo regional y sus rasgos distintivos.

¹ Inicialmente, se trató de los 32 países anexados al Tratado y 113 invitados. Más adelante, otros Estados también acogieron la idea (Walters 1971).

Respecto a la definición de organización internacional que fundamenta este estudio, se las concibe como: entidades creadas a partir de la voluntad soberana de distintos estados, quienes, a través de tratados y documentos legitimados, les otorgan un carácter jurídico independiente. Además, estas asociaciones están dotadas de órganos destinados a trabajar en sus diversas áreas de interés (Universidad de Murcia s.f.). Las áreas de cooperación fluctúan en un amplio espectro, y sus mecanismos para operar dependen de las atribuciones que consten en sus respectivos documentos constitutivos (Diez de Velasco 2003). Las organizaciones de tipo regional se distinguen por ser la reunión de bloques de países que comparten una zona geográfica común y, a partir de ello, desarrollan un marco de objetivos que consideran pueden ser conseguidos en conjunto. Además de esto, las organizaciones regionales se fundamentan en el eventual alcance de supranacionalidad, es decir, de una dinámica en que los estados estén dispuestos a adaptar sus marcos legales nacionales en función de los objetivos de estos organismos. De alguna manera, implica la cesión de soberanía para priorizar los intereses que se conciben como representativos de la mayoría (Tsebelis & Garret 2001).

Algunas de las posturas que favorecen la existencia de las organizaciones internacionales, sean o no intergubernamentales, se remiten al hecho de que existen diversos beneficios para los Estados cuando se involucran en dinámicas de cooperación, de manera que tener instituciones que sirvan como escenarios para el diálogo permite que cualquier toma de decisiones se lleve a cabo de manera pacífica. El liberalismo institucional (Keohane 1993) sostiene la perspectiva de que, al igual que en la economía, los seres humanos basan sus decisiones políticas en un análisis racional entre la relación costo-beneficio. Debido a esto, cooperar puede ahorrar tiempo, recursos e inclusive hacer posible la obtención de beneficios que normalmente ningún país podría tener por cuenta propia. Las organizaciones internacionales, por lo tanto, representan la oportunidad de asegurar un diálogo sin dejar de velar por los intereses nacionales. Por otro lado, el constructivismo también tiene argumentos que sirven para justificar y entender la existencia de organizaciones internacionales. La perspectiva constructivista (Wendt 1992) sostiene que el mundo se rige por normas, discursos y regulaciones sobre el comportamiento estatal. Es decir, existe una serie de construcciones sociales a través de las cuales moldeamos nuestras prioridades y decidimos acerca de cómo actuar sobre ellas. Además, el constructivismo afirma que las instituciones se crean en función de un discurso social que refuerza creencias e identidades. Por lo tanto, las organizaciones

internacionales serían una forma más de generar normas sobre el comportamiento deseado de las naciones.

Respecto a las posturas que tienen más reservas sobre la existencia de las organizaciones internacionales, tanto el realismo clásico como el neorrealismo ofrecen un punto de vista en el que estos elementos son solo una mínima parte de la pugna por el poder. El realismo clásico propone que siempre existen intereses egoístas por parte de los Estados, y que esos intereses los llevan a justificar por todos los medios su consecución. Además, la inevitabilidad de competencia por anteponer los intereses de un Estado por sobre los de otro también puede llevar a jerarquías en que el poder se distribuye de maneras que suelen beneficiar a aquellos con más capacidades militares (Morgenthau 1993). El neorrealismo, si bien procura mencionar que los intereses individuales no son una señal de egoísmo desgarrador, sino más bien de un intento por sobrevivir en un mundo anárquico, tampoco niega la existencia de un orden hegemónico (Waltz 1988). Es decir, siempre habrá países que por sus recursos y por su nivel de influencia puedan moldear los intereses de los demás y llevar a los actores del sistema internacional a moverse en función de sus prioridades y del fortalecimiento del status quo que los ha beneficiado. En este sentido, las organizaciones internacionales serían instrumentos de control, cuyos discursos sirven los intereses de quienes proveen su financiamiento y toman liderazgo en las decisiones. En consecuencia, temas de la 'política dura' rara vez podrán ser discutidos en consenso, puesto que allí es donde se ve que cada país tiene su propia agenda y los espacios de diálogo que se han tratado de legitimar a través de las organizaciones son solo provisionales y circunstanciales.

Marco teórico clave:

Política dura

Se concibe la política dura como un ámbito sofisticado y complejo de las Relaciones Internacionales. Esta categorización se forma en torno a la índole de las problemáticas que se amparan bajo su campo de acción. En este espectro entran temas como la seguridad militar, la vigilancia fronteriza, el ejercicio de la soberanía, entre otros. Algunos autores, principalmente realistas, consideran que es imposible pasar por alto el hecho de que ciertas políticas representan mayores desafíos para el consenso y que hay decisiones que ningún gobierno está dispuesto a discutir con otros actores. Esta connotación implica también una actitud defensiva y de sospecha respecto a las

intenciones inciertas de otros estados y la necesidad de establecer alianzas estratégicas que protejan la estructura de poder de cualquier amenaza (Hallett 1964).

Política blanda

La política blanda supone un ámbito el que el consenso entre estados es más fácil de alcanzar debido a que se tratan temas cuya operacionalización no implica un conflicto de intereses. El tópico usual de la política blanda es el crecimiento económico. Teniendo en cuenta que todos los países aspiran a alcanzar un influjo de ingresos que abastezca la calidad de vida de sus habitantes y que para ello se valen de conexiones estratégicas con otros actores con los que intercambian recursos, resulta más inmediato identificar este elemento como un interés común que llama a la acción conjunta y al compromiso compartido. Ambos factores son alcanzables con facilidad en este aspecto debido a que los beneficios son tangibles y verificables (ingresos), existe una equivalencia directa entre los materiales y sus precios, y los mecanismos de reciprocidad son evidentes a la hora de adoptar medidas. Adicionalmente, la política blanda suele quedar en manos de la diplomacia o incluso de actores no estatales ya que no suele implicar grandes riesgos a la seguridad ni suele requerir acciones políticas trascendentes (Hallett 1964).

Identidad

Se usará la idea de identidad en términos del sentido de cohesión que se puede generar entre los Estados miembros de organizaciones internacionales y sus habitantes hacia las mismas. Se comprende la identidad como un espectro en el paradigma de cada persona que lo ubica dentro de ciertas categorizaciones y roles dentro de una sociedad (Goffman 1970). La identidad asume que somos seres sociales en constante simbiosis con nuestro entorno y se conforma por nuestra asimilación acerca de lo que absorbemos y la forma en que esa perspectiva nos hace entender a los otros (Castells 2003).

Movilidad humana y Control de Fronteras

La teoría política en relación a la movilidad humana implica la necesidad de definir el concepto de frontera en una primera instancia. Las fronteras no sólo marcan límites geográficos, sino que pueden contener una construcción social de realidad. En otras palabras, las fronteras son una forma de gestionar la movilidad humana, de manera que el monitoreo y distribución de las mismas cumple un protocolo estatal de seguridad. El origen de la definición de frontera como separación entre territorios que se

encuentran uno frente al otro es militar, pero se ha complejizado al incluir la existencia de lo que se conoce como estado, población y territorio. Las fronteras pueden también cumplir con la función de generar un sentido de pertenencia, o pueden representar una herramienta de viabilidad económica en la que existe una idea de propiedad y distribución de riqueza. No obstante, en cualquiera de estos casos, las fronteras son producto de una dinámica de inclusión-exclusión, puesto que implican la idea de señalamiento y de que hay algo que se debe diferenciar del resto. Es decir, las fronteras crean identidad, independientemente de si son marcadas por un océano, selva o por un acuerdo institucional (Zapata Barrero 2012).

Teniendo esto en cuenta, el discurso de movilidad humana debe convivir con la validación de la existencia de las fronteras. La idea de alcanzar la posibilidad de que las personas se desplacen libremente de un espacio a otro se mantiene en un nivel de objetivo casi ficticio, en un estado de proceso constante. La naturaleza semántica de los términos en cuestión permite que estos discursos se adapten para justificar intenciones estratégicas con propósitos explicativos de las prioridades gubernamentales en momentos distintos. La movilidad humana se puede definir como la libertad de circulación entre fronteras y, debido a esto, está directamente relacionada con las políticas de migración entre países. Irónicamente, la movilidad humana suele ser manejada como un fenómeno controlado a través de políticas, en lugar de un fenómeno buscado o procurado a través de las mismas (Zapata Barrero 2012). De esta manera, existe una serie de categorías para clasificar a las personas que ejercen la movilidad humana dependiendo de las razones por las que lo hacen, y el contexto y los mecanismos en los que la llevan a cabo (Organización Internacional para las Migraciones 2006). La movilidad humana, por lo tanto, concierne a esta investigación debido a que la consecución de la visa Schengen fue una forma de legitimar un proceso de libre circulación, mientras que las medidas tomadas por ASEAN fueron estrategias para fortalecer fronteras y prevenir las actividades criminales de grupos terroristas.

Metodología

El tema de esta investigación fue elegido, además de por su relevancia socio-política, por la necesidad de yuxtaponer los diversos factores que rodean el funcionamiento de las organizaciones internacionales. El análisis ontológico que será utilizado tiene sus bases en la descomposición de los elementos teóricos, históricos y

discursivos de los temas de estudio, para así establecer las conexiones entre ellos y las formas en que éstos influyen en la toma de decisiones. Además, se realizará también un análisis comparativo en función de observar las particularidades y paralelismos que ambos casos poseen al momento de desarrollar tales proyectos. Las esferas de comparación en las que consistirá este análisis son: identidad, implementación y desafíos. El primer elemento se refiere al estudio de las ideas que constituyen un sentido de pertenencia y cohesión ideológica para cada organización; el segundo se enfoca en los pasos del proceso operativo para promover y llevar los proyectos a la práctica; y el tercero apunta a detectar las dificultades que cada proyecto representa para la organización en términos de la disposición estatal para adoptarlos.

La fase inicial de esta investigación fue la selección de organizaciones internacionales. En este caso, fueron elegidas en función de su representatividad y su capacidad de acción. En primer lugar, la representatividad se refiere a que las organizaciones cuenten con suficiente reconocimiento estatal como para manejar un discurso legitimado que identifique intereses y preocupaciones compartidos entre los gobiernos a los que representan. Además, el nivel de representatividad también se entiende a partir del número de países adjudicados a sus respectivos regímenes y la atención que se deposite en ellos. En este caso, las organizaciones seleccionadas son de carácter regional y se crearon entre países que comparten una localización geográfica en continentes específicos; ASEAN entre 10 países del sudeste asiático y la Unión Europea entre 28 países del continente europeo. Respecto a la capacidad de acción, ésta radica en que las organizaciones tienen que tener o haber tenido las herramientas y medios para tomar decisiones y generar proyectos en cualquier ámbito con suficiente legitimidad. Es decir, que sus voluntades de emprender alguna iniciativa debieron contar, al menos en su momento, con el apoyo de figuras significativas en su contexto y con el acceso a recursos que originasen su decisión de implementar un proyecto.

La siguiente parte de la metodología se refiere a la selección de proyectos. En este sentido, se los ha elegido en base a que cumplan con los criterios de haber sido planteados en un ámbito de lo que se conoce como ‘política dura’ y, dentro de esto, que se encuentren limitados a los temas de movilidad humana y control de fronteras. Se revisará también que exista evidencia en cuanto a fechas y resoluciones para respaldar su validez como instrumentos legales. El proyecto elegido de ASEAN es la Convención de ASEAN Contra el Terrorismo (ACCT) y fue seleccionado dado que representó un

paso significativo en la ampliación del campo de acción de la organización. A pesar de que ASEAN mantenía un enfoque en proyectos estrictamente del ámbito económico, los crecientes ataques terroristas en diversos países miembros despertaron la necesidad de un plan de acción en términos de seguridad y defensa sobre la circulación de grupos insurgentes entre sus fronteras. Por otro lado, se seleccionó al proyecto de los acuerdos sobre la visa Schengen en la Unión Europea debido a que marcó la materialización de la construcción de una identidad europea que demandaba un compromiso específico de estandarizar los parámetros de movilidad humana entre los estados miembros. En resumen, se generará un análisis cualitativo, histórico, conceptual y comparativo de las organizaciones elegidas y las circunstancias en que se desarrollaron sus proyectos. Se espera, de esta forma, generar conocimiento respecto a las funciones de las organizaciones internacionales que trascienda al área operacional de las mismas, al tiempo en que toma en cuenta las variables contextuales que restringen o amplían sus estructuras.

El alcance de la investigación se remite a ampliar la perspectiva acerca de las condiciones bajo las que opera cada organización, sus limitaciones y sus desafíos a partir de lo que se conoce como análisis inductivo. Por consiguiente, se utilizará el estudio de los casos específicos mencionados para forjar conocimiento sobre condiciones generales acerca de los organismos regionales y los proyectos movilidad humana. Por otro lado, los posibles riesgos consisten en que ninguno de los proyectos elegidos será necesariamente representativo de todos los proyectos que han llevado a cabo las organizaciones. Dada la extensión y naturaleza de esta investigación, el estudio de un mayor número de casos no es factible. Como agravante de esto, existe también la limitación de que cada Estado miembro tiene un grado diferente de participación en las organizaciones y que no todos se identifican enteramente con los compromisos propuestos, pero la investigación no llegará a cubrir todas las posturas que se puedan reconocer en este campo. En otros aspectos, se mantendrá un fuerte énfasis en evitar señalar inferencias y enunciados generalizados sobre los organismos estudiados, puesto que se tiene muy presente el hecho de que las índoles de los proyectos en estudio sólo pueden revelar información de los contextos bajo los que fueron tratados.

Análisis de caso ASEAN

Antecedentes de la organización

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (por sus siglas en inglés, *Association of South-East Nations*) fue fundada en Bangkok, Tailandia el 8 de agosto de 1967. En sus inicios, los países pioneros de su creación fueron: Indonesia, Filipinas, Malasia, Singapur y Tailandia. Sin embargo, el día de hoy, ASEAN cuenta con 10 países miembros, listados a continuación:

- Indonesia
- Malasia
- Filipinas
- Singapur
- Tailandia
- Brunei
- Vietnam
- Laos
- Myanmar
- Camboya

La organización tiene su sede en Yakarta, Indonesia, y el secretariado de la misma está representado por el político vietnamita Le Luong Mihn hasta 2017. La presidencia de la organización es distribuida en una rotación anual, en donde los países se turnan el cargo en orden alfabético por sus nombres en inglés (*Association of South East Asian Nations s.f.*). El principal objetivo de la creación de ASEAN era impulsar, a través del crecimiento económico, el progreso social y el desarrollo cultural. Si bien la seguridad era considerada un tema importante, nunca fue directamente tratada en la agenda de ASEAN, pues sus fundadores aspiraban a generar alianzas económicas que les permitieran desarrollar las herramientas para buscar la estabilidad política (Leifer 2013). El día de hoy, la población total de todos los países de ASEAN suma alrededor de 622 millones de personas y un PIB conjunto de aproximadamente 2,6 billones de dólares (Sputnik Mundo News 2016).

Las impresiones respecto a la labor de ASEAN y su eficacia son, por supuesto, diversas. No obstante, se puede resaltar que varios autores dedicados al estudio de este bloque regional, como Michael Leifer y Amitav Acharya (2013), consideran que uno de los logros más destacados de ASEAN han sido sus avances diplomáticos significativos. En este sentido, se sostiene que esta organización regional ha representado una plataforma de diálogo muy útil entre ministerios exteriores y demás autoridades de los países de ASEAN. Su eficacia se define a partir del hecho de que a pesar de no haber tenido inicialmente una agenda orientada a un planteamiento regional de seguridad, los países de la región no han vuelto a tener conflictos bélicos entre sí (fuera de ciertas

disputas históricas territoriales que han ido resolviéndose con iniciativas diplomáticas). Cabe señalar que la paz de la región no ha dependido únicamente de la gestión de ASEAN, pero al servir como instrumento económico, ha creado nexos entre naciones que han podido reducir tensiones regionales (Leifer 2013). Es decir, la cooperación comercial ha atraído oportunidades de colaboración en el escenario político.

En la actualidad, la agenda de ASEAN ha mantenido su enfoque en la ampliación de alianzas comerciales, generando propuestas como: AFTA (*Asean Free Trade Area*) (Narine 2002), ASEAN+3 (en colaboración con China, Japón y Corea del Sur), y acuerdos de cooperación con la Unión Europea, Australia, Canadá, entre muchos otros países (Simon 2008). Al considerar que las metas de ASEAN en este plano se han expandido a un ritmo constante, es necesario tener en cuenta que su capacidad de acción ha podido extenderse a otros ámbitos, y es precisamente ese aspecto lo que interesa a esta investigación. El alcance de ASEAN en términos de seguridad y defensa se remite mayormente a mantener la paz sin tratar conflictos explícitamente. Sin embargo, este mecanismo adquirió un nivel de profundidad mucho más complejo a partir del surgimiento de grupos terroristas entre las fronteras de sus países (Narine 2002). La Convención de ASEAN Contra el Terrorismo (ACCT, por sus siglas en inglés: *ASEAN Convention on Counter-Terrorism*) ha sido uno de los movimientos trascendentales de cooperación regional en materia de política y seguridad de la organización (Chau 2008), por lo que la siguiente sección se dedicará al estudio del contexto que hizo posible su creación y lo que representa para el bloque regional en el presente.

Planteamiento del proyecto

La Convención de ASEAN Contra el Terrorismo (de aquí en adelante llamada ACCT) fue planteada en 2007, y ratificada por todos los miembros de la organización en 2013 (Association of South East Asian Nations s.f.). El documento se desarrolló como una manifestación de la voluntad colectiva de hacer frente a los ataques terroristas de grupos controlados por Al Qaeda, en especial aquellos como Jemaah Islamiyah (JI) y el grupo Abu Sayyaf (ASG, de aquí en adelante), que recientemente ha sido vinculado también con ISIS. El contexto en el que surge se puede trasladar hasta 2001, en donde Estados Unidos decidió llamar la atención del bloque respecto a sus posturas hacia el terrorismo (en especial hacia Al Qaeda) y la necesidad de generar una respuesta ante lo

acontecido en el 9/11² y lo que venía sucediendo en sus países. Si bien los países de ASEAN habían sido víctimas de ataques terroristas de gran alcance por parte de estos grupos desde finales de los noventa, no fue hasta el atentado contra las Torres Gemelas que el tema adquirió una relevancia trascendental (Chow 2005).

La necesidad de que ASEAN tome una postura o plantee medidas al respecto no solo provino del hecho de que Estados Unidos, al ser un fuerte aliado económico de la organización y tener nexos políticos con varios de los países de la misma, haya atraído atención sobre el tema, sino también de los impactos de Al Qaeda contra un número creciente de países miembros de ASEAN. Para comprender mejor este factor, se pueden mencionar los siguientes eventos:

- Altercados militares entre grupos como el Frente Moro de Liberación Islámica (MILF en inglés) o Abu Sayyaf y el Ejército filipino desde los 90s (Fabe 2013).
- Altercados militares por parte de grupos como el Movimiento Libre Aceh (GAM en inglés) o Jemaah Islamiyah en Indonesia desde los 90s (Chow 2005).
- Surgimiento de nuevos grupos de extremistas religiosos y extensión del alcance de los mismos hacia países como Singapur, Tailandia y Malasia desde el 2000 (Chau 2008).
- Bombardeo del Club Sari en Bali, Indonesia en 2002 (Chow 2005).
- Bombardeo del Hotel Marriot en 2003 y el Ritz Carlton en 2009, ambos en Yakarta, Indonesia (Chau 2008).

El tema de seguridad en la región sigue siendo altamente desafiante para ASEAN, puesto que la presencia de estas agrupaciones se ha intensificado. No obstante, se ha procurado mencionar eventos que sean previos a la entrada en vigor de la ACCT en 2011, de manera que exista un recuento de los sucesos que dieron paso a la ratificación del instrumento legal. Se puede enfatizar que aunque el tema preocupa a todo el bloque por diversos motivos, los dos países más afectados por el terrorismo son Filipinas e Indonesia (BBC 2016), por lo que, a continuación, se profundizará en la

² De 4 aviones secuestrados por Al Qaeda, 2 chocaron contra las Torres Gemelas en Nueva York, uno contra El Pentágono en Virginia y otro se estrelló en campo abierto, matando así a miles de personas y destruyendo un símbolo arquitectónico icónico de la primera ciudad.

situación de ambos países y el origen de los grupos armados que amenazan su estabilidad.

La República de Filipinas es un país insular, de manera que está rodeado por el Océano Pacífico y otras islas, como Taiwán y Borneo (Agencia Central de Inteligencia 2016). Su población es de aproximadamente 101 millones de habitantes y su PIB ronda los 300 mil millones de dólares (Banco Mundial 2015). Filipinas fue colonia de España, por lo que la mayor parte de su población es Católica (alrededor del 80%). El porcentaje de musulmanes no supera el 6% de la población total, y la mayoría de ellos han habitado en Mindanao, al sur de Filipinas, desde antes de la llegada de los españoles (Agencia Central de Inteligencia 2016). Con la expansión del cristianismo, los musulmanes de Filipinas, comúnmente llamados ‘moros’, fueron estigmatizados como minoría. Se estima que la población musulmana de Filipinas se divide entre 13 grupos étnicos que han enfrentado diversas formas de discriminación, como la falta de acceso a educación y empleo. Se considera que hay dos eventos que catalizaron por completo la formación de grupos terroristas en Mindanao. El primero es el asesinato de casi 30 soldados musulmanes por las fuerzas armadas filipinas en 1968. El segundo es el surgimiento del grupo *Ilaga* (ratas), conformado por cristianos radicales que en 1971 mataron a 65 personas en una mezquita. Es a partir de esto que los grupos como ASG y MILF consiguen crear un sentido de unión entre los oprimidos, quienes plantean luchar por la instauración de un estado islámico en el sur de Filipinas y en otros países del sudeste asiático (Fabe 2013).

La República de Indonesia es también un país insular con más de 17 mil islas distribuidas entre el Océano Pacífico y el Océano Índico. Indonesia comparte fronteras con Papúa Nueva Guinea y Malasia en algunas de sus islas, y además está rodeada por Singapur, Filipinas y Australia (Agencia Central de Inteligencia 2016). El país tiene casi 260 millones de habitantes y un PIB de más de 860 mil millones de dólares (Banco Mundial 2015). El pasado colonial de Indonesia se remite a haber sido una colonia holandesa. Sin embargo, es uno de los países con las mayores cantidades de personas musulmanas en el mundo, dado que más del 80% de su población total pertenece a la religión islámica (Agencia Central de Inteligencia 2016). El origen de la actividad terrorista en este país está marcado por movimientos separatistas que operan a nivel de provincias que buscan su autonomía. La represión gubernamental cobró fuerza durante

y después del mandato del presidente Suharto³ y las revueltas giraban en torno al referéndum para independizar Timor Oriental⁴. Uno de los grupos más prominentes en medio de esto fue el Movimiento Libre Aceh (GAM), quienes fueron parte de varios episodios de violencia contra las fuerzas militares del gobierno y hasta el día de hoy exigen la posibilidad de conseguir la independencia de algunas provincias (Chow 2005). Además de esto, existen varios otros grupos militares que persiguen la meta de instaurar un estado islámico en varias zonas de Indonesia y otros países.

La ACCT plantea el reconocimiento del terrorismo como un tema de interés y preocupación compartido entre los países miembros de ASEAN. Además, busca proveer una definición conjunta de la amenaza que estos grupos representan e impulsar la cooperación intergubernamental para combatir sus avances. Esta cooperación ha tomado lugar no solo entre países de ASEAN, sino también con Estados Unidos. Respecto a esto, es importante resaltar que Filipinas fue uno de los primeros países en aceptar equipo de entrenamiento militar concedido por EE.UU. valorado en 100 millones de dólares y que accedieron a contar con más de 600 tropas estadounidenses para luchar contra el terrorismo. Poco a poco, otros países, como Indonesia, también llegaron a aceptar dinero estadounidense con el fin de entrenar a su población y atender las crisis causadas por el terrorismo (Chow 2005). En lo que concierne al control de fronteras dentro de ASEAN, los países miembros han desarrollado acuerdos y declaraciones para fortalecer sus mecanismos de vigilancia. Entre ellos, el más trascendente llegó a ser el Acuerdo de Intercambio y Establecimiento de Procedimientos de Comunicación en 2002, a través del cual accedían a compartir listas de información sobre los pasajeros que viajaban en sus aeropuertos, listas de sujetos buscados y bases de datos de huellas digitales (Chow 2005). La gestión del control de fronteras ha implicado el manejo de intereses domésticos y la fijación de metas y enemigos comunes que generaron una ampliación marcada en el campo de acción de ASEAN.

Análisis de caso Unión Europea

Antecedentes de la organización

La Unión Europea (UE) se fundó formalmente en 1993, a través del Tratado de Maastricht. A este evento lo antecede la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE), instituida en 1958 mediante el Tratado de Roma. Esta última fue concebida

³ Fue el segundo presidente de Indonesia desde su independencia en 1945.

⁴ Hoy en día, Timor Oriental es un estado soberano.

inicialmente como una alianza económica entre varios países europeos que esperaban recuperar su estabilidad comercial después de la Segunda Guerra Mundial. La CEE tenía un cuerpo ejecutivo formado por autoridades de varias industrias. Sin embargo, a medida que se tornó imperante la reconstrucción de Europa, se fueron desarrollando propuestas sobre la libre circulación de productos y capital, de manera que se sumergió en la agenda política (Unión Europea 2017). Con la adhesión de nuevos países y la expansión de la agenda hacia ámbitos como investigación y medio ambiente, se desarrollaron documentos como el Acta Única Europea en 1986, con la que se formalizaban reuniones entre ministerios exteriores y reuniones entre jefes de estado. Mientras temas como la seguridad y la política exterior ocupaban un lugar más protagónico en las discusiones, la iniciativa organizacional desembocó en el Tratado de Maastricht (Staab 2008). La Unión Europea se formó con el objetivo de ser un organismo de integración entre todos los países del continente europeo, y entre sus propuestas más ambiciosas se encontraba la creación de un mercado único y la generación de una identidad supranacional. Los 28 países que la conforman actualmente son los siguientes:

Alemania	Estonia	Luxemburgo
Austria	Finlandia	Malta
Bélgica	Francia	Polonia
Bulgaria	Grecia	Portugal
Chipre	Países Bajos	Reino Unido*
Croacia	Hungría	República Checa
Dinamarca	Irlanda	Rumania
Eslovaquia	Italia	Suecia
Eslovenia	Letonia	
España	Lituania	

Actualmente, la UE se encuentra negociando la posibilidad de anexar nuevos miembros entre los países que lo han solicitado, así como también la posible salida del Reino Unido, quienes en un referéndum de junio de 2016 votaron por abandonar la organización. La toma de decisiones está distribuida entre varias instituciones de orden ejecutivo, legislativo, judicial, financiero, entre otros (Unión Europea 2017). La actual presidencia del Consejo Europeo, cuya sede se encuentra en Bruselas, la ejercen Países

Bajos, Eslovaquia y Malta. El sistema rota para que cada 6 meses, un país tenga la oportunidad de ocupar el cargo (MaltaEu 2017).

Entre los avances económicos más reconocidos de la Unión Europea se encuentra la fijación de estándares sanitarios con los que sus miembros deben cumplir. En consecuencia, han podido realizar acuerdos comerciales como un bloque completo y desarrollado mecanismos de cooperación para países en crisis (Staab 2008). En lo que respecta al consenso en temas de política y de seguridad, se puede decir que los acuerdos para la formación del espacio Schengen y de la visa Schengen constituyen uno de los logros de más alto perfil en términos de movilidad humana. En la siguiente sección se estudiará el proceso con el que este proyecto se llevó a cabo.

Planteamiento del proyecto

La posibilidad de permitir la libre circulación a todos los ciudadanos de Europa venía siendo discutida desde antes de la creación formal de la UE. La iniciativa era parte del Acta Única Europea, en donde se hablaba de permitir el libre traslado de mercancías, servicios, capitales y personas. Si bien ya existían convenios bilaterales entre ciertos países para reducir los controles fronterizos, el primer acuerdo de creación del espacio Schengen se dio en 1985 entre 5 estados⁵. El enfoque inicial de este acuerdo se orientaba a facilitar el comercio, pero no tardaron en surgir oportunidades de colaboración para reducir la burocracia y facilitar labores policiales. Ante esto, se generaron medidas compensatorias para los países que se animaran a abrir sus fronteras, pero aún no había una discusión directa sobre cómo articular otras formas de compartir esos beneficios (Comisión Europea 2015). La propuesta tomó fuerza y un sentido político más profundo a medida que se firmaron acuerdos sobre la ciudadanía europea y la moneda común. Es decir, el proyecto aumentó su escala a través de un discurso identitario que invitaba a la integración a través de diversos frentes. Para comprender estos avances, es necesario primero reconocer los rasgos que puntualizan la naturaleza de los acuerdos.

El espacio Schengen se puede definir como una zona donde se suprime el control de fronteras internas entre países para compartir una frontera exterior común. De esta manera, los ciudadanos de los países participantes pueden circular libremente en los

⁵ El nombre del programa está dado en honor a un pueblo de Luxemburgo que está situado en la frontera con Francia y Alemania

territorios que forman parte del acuerdo (Cunha, Silva y Frederico 2015). El espacio Schengen, por lo tanto, se materializa a partir del Convenio de Aplicación de Schengen y más adelante con el visado Schengen para constituir un esquema completo de la visión de movilidad humana de la Unión Europea. El Convenio de Aplicación de Schengen articula los beneficios y compromisos que adquieren los países que se sumen a la iniciativa. A pesar de haber sido firmado en 1990, se han articulado varias revisiones y adiciones de nuevas iniciativas a lo largo de los años. Entre éstos, se incluye, por ejemplo, el Sistema de Información de Visados (VIS) en el que se estipula que los consulados pueden compartir información acerca de las personas que ingresen a cualquiera de los países participantes. Existen también consideraciones respecto a alertas y comunicación policial en casos de extradición, personas desaparecidas y elementos bajo vigilancia a través del Sistema de Información de Schengen (SIS) (Comisión Europea 2015). El aumento de países dispuestos a ser parte de esto estuvo en gran medida influenciado por los eventos descritos a continuación.

El Tratado de Ámsterdam fue firmado en 1997 y entró en vigor en 1999, catapultando así la generación formal de una ciudadanía europea estandarizada. Las negociaciones tomaron más de dos años de cuidadoso análisis en términos de empleo, terrorismo y seguridad internacional (Staab 2008). El objetivo del tratado era legitimar la institucionalización de un ambiente seguro y estratégico para impulsar el empleo en todos los países de la zona. Paralelamente, en 1999 se dio la introducción oficial del euro en los países que se acogieron a utilizarlo. Las negociaciones para esto empezaron en 1993 con la formación de la Unión Europea, pero la creación del euro no se dio hasta 1995, y después de varios años de transición, se produjo finalmente su uso. En la actualidad, la eurozona (lugares donde se usa el euro) está conformada por 19 países de la Unión Europea (Jovanović 2013). En consecuencia, no resulta sorprendente que desde la formal entrada en vigor del Convenio en 1995 y los avances en los temas mencionados, cada vez más países fueron accediendo a ser parte del programa Schengen y fortalecieron el discurso de la identidad europea común con todas las garantías que eso implica. A partir de la información desplegada, se torna evidente que todos estos procesos avanzaron en sintonía, puesto que junto al Tratado de Ámsterdam, se añadió el Convenio de Schengen al marco jurídico de la UE.

Un fenómeno que se manifiesta en el ciclo de estos acercamientos es un sentido de gradualidad respecto al ritmo con el que los países responden a la apertura que

representa la aprobación de cada proyecto. De los 26 países que constituyen el espacio Schengen en la actualidad, 4 no pertenecen a la Unión Europea (Comisión Europea 2015). Consecuentemente, se puede afirmar que los beneficios del programa han atraído atención internacional y han planteado una posibilidad de expandir el campo de acción de la organización. Pese a que la eliminación de los controles fronterizos domésticos resulta importante para agilizar el traslado de ciudadanos y para ahorrar costos burocráticos a cada estado, también implica una serie de riesgos y cesiones de soberanía que demandan mucha voluntad por parte de los miembros de la organización. En virtud de esto, la emisión de visas Schengen que permiten a ciudadanos extranjeros circular por todos los países que son parte del acuerdo requiere el establecimiento de garantías de seguridad y medidas definidas por la UE. A pesar de que el proyecto parece representar una ruptura trascendental hacia la ciudadanía universal, las críticas al respecto se centran en el hecho de que la UE ha ido optando por ciertas medidas de hermetismo en otros ámbitos (Cunha, Silva y Frederico 2015).

Mientras que existe la disposición para crear un sentido integrado de seguridad y desplazamiento sin discriminación, la UE también ha tenido que responder al incremento de amenazas en el marco global (Bickerton 2012). Temas como el tráfico de drogas, armas y personas, el terrorismo y la migración ilegal han demandado una serie de protocolos por parte de la institución, y, en estos casos, sus propuestas no están orientadas a la movilidad. Es bajo este contexto que se manifiesta la fragilidad de la supresión virtual de fronteras y la ambigüedad en la que convive el discurso de la libre circulación. La Unión Europea enfatiza la necesidad de construir confianza y securitizar los espacios antes de remover el control entre ellos para explicar la dificultad de aplicar el discurso organizacional a casos internacionales. Sin embargo, en medio de este proceso, se revela la existencia de categorías de personas y jerarquías entre ciudadanos con diversos grados de autorización para ocupar un lugar u otro (Cunha, Silva y Frederico 2015). Es posible señalar que este es uno de los mayores desafíos que la UE enfrenta en este momento, puesto que los límites de sus discursos comienzan a verse en conflicto a medida que surgen crisis de refugiados y la entrada a la organización de países con herencias culturales islámicas o de otro origen. En otras palabras, el proyecto de los acuerdos Schengen tuvo el potencial de reforzar un esquema identitario en referencia a la movilidad que empieza a ser cuestionado por los cambios contextuales globales.

A continuación, la Tabla 1 resume los proyectos junto a los atributos y descripciones analizados en esta sección:

Tabla 1. *Proyectos y sus características*

Proyecto	Organismo internacional	Países participantes	Planteamiento
<p>ACCT</p> <p>En vigor desde 2013</p>	<p>ASEAN</p>	<p>Indonesia Malasia Filipinas Singapur Tailandia Brunei Vietnam Laos Myanmar Camboya + colaboración económica de Estados Unidos</p>	<p><i>Objetivo</i></p> <p>Contrarrestar circulación de grupos terroristas controlados por Al Qaeda por medio del control de fronteras.</p> <p><i>Iniciativa</i></p> <p>Estados Unidos pide apoyo ante acontecimientos del 9/11.</p> <p>Ataques crecientes en países miembros de ASEAN por grupos como Jemaah Islamiyah y Abu Sayyaf.</p>
<p>Acuerdos de Schengen</p> <p>En vigor desde 1995</p>	<p>Unión Europea</p>	<p>Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia, Portugal, República Checa, Suecia + Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza</p>	<p><i>Objetivo</i></p> <p>Permitir la libre circulación de ciudadanos de Europa.</p> <p><i>Iniciativa</i></p> <p>Creación del espacio Schengen entre 5 países en 1985. Luego surgen: Convenio de Aplicación de Schengen, Sistema de Información de Schengen, Tratado de Ámsterdam y creación de la eurozona para terminar de legitimar el espacio.</p>

Análisis comparativo

La posibilidad de poner ambos casos en diálogo implica encontrar las bases conceptuales que han generado los discursos de las organizaciones, los puntos clave del proceso de implementación y los desafíos que han resultado de ellos. Por lo tanto, el primer parámetro de análisis es la identidad. La identidad de ASEAN parece residir en la urgencia de reestablecer los países económicamente y construir un crecimiento sostenido entre miembros con rasgos compartidos (Hyung Jong y Poh Ping 2011). En este sentido, encontramos que todas las partes tienen un pasado colonial de opresión previa y dificultades económicas que necesitan ser controladas a través de lazos comerciales (Bafoil y O'Mahony 2013). La iniciativa de llevar a cabo estos pasos en conjunto se puede deber a la necesidad de crear una presencia fuerte en el continente que ninguno de los países podría lograr por cuenta propia, considerando además la capacidad de acción que se genera al sumar los PIB de todos ellos. El tema de construir un bloque asiático con suficiente legitimidad está íntimamente ligado a los movimientos de China, asunto que será tratado más adelante. Adicionalmente, los acuerdos comerciales iniciales no requieren consenso a niveles comprometedores, de manera que estos países optaron por comenzar con proyectos que respetan su autonomía al tiempo que les permiten cooperar. En este punto, es importante resaltar que entre los principios que guiaron a ASEAN desde su concepción, se encuentran la consulta y el consenso, elevando así a la soberanía como el valor de mayor jerarquía para el bloque (Narine 2002). La actividad terrorista amenaza la soberanía de los miembros en un marco cronológico similar, pero aun así deciden mantener sus decisiones en un plano de independencia que inevitablemente demanda un cambio de disposiciones.

Como se mencionó, este llamado a tomar acciones fue planteado por Estados Unidos ante el ataque del 9/11, pero lo cierto es que los países ya habían comenzado a asociarse para formular iniciativas en conjunto sobre cómo responder a estos fenómenos. Una de las consideraciones más importantes es que la actividad terrorista ha estado dirigida a atacar la actividad económica de los países, de manera que era imposible que ASEAN pueda seguir separando sus consecuencias del ejercicio de la organización (Chow 2005). En función de esto, notamos que otra fuente de identidad es la designación de un enemigo común y una amenaza tangible que facilite la fijación de objetivos y roles. Por otro lado, la identidad de la Unión Europea también fue construida a partir de lazos económicos, pero comparten un pasado histórico de dos

guerras mundiales y un ánimo de restablecer su labor en el plano internacional (Jovanović 2013). En referencia a esto, cabe señalar que también hubo un movimiento hacia niveles de compromiso incrementados, pero avanzó mucho más rápido que en el caso de ASEAN. Si tomamos en cuenta que ambas organizaciones tienen países con niveles considerables de nacionalismo (Bafoil y O'Mahony 2013), es posible atribuir la diferencia entre sus disposiciones a cooperar a sus respectivos contextos. En consecuencia, podemos considerar que la labor de la UE provenía de una experiencia de trauma compartido por la Segunda Guerra Mundial, fenómeno que para los países de ASEAN se vivió de manera más dispersa. Además de esto, Occidente suele tener una mayor aceptación, al menos a nivel discursivo, hacia las políticas de apertura que se enmarcan dentro del liberalismo. En esta medida, la identidad de ASEAN reside en el encuentro de un objetivo y un enemigo común, mientras que la de la UE reside en el ánimo de representar un bloque unificado y fortalecido que no admita la posibilidad de otro conflicto a gran escala.

Respecto a las diferencias entre la implementación de cada proyecto, las más notorias se encuentran en términos de motivación y autonomía. ASEAN tenía motivos para desarrollar una agenda sobre terrorismo dentro de sus propias fronteras, pero los reconoció solo a partir del llamado de un aliado hegemónico como Estados Unidos (Chau 2008). La labor de este país llegó además al proceso de aplicación de las medidas de la convención, puesto que desplegaron sumas de dinero para controlar la actividad terrorista y fortalecer a los ejércitos de los países miembros. El nivel de autonomía con el que ASEAN contaba para materializar estas medidas se encuentra eclipsado por el ánimo de Estados Unidos de intervenir en el proceso y acelerar su efectividad bajo sus propios términos. Este comportamiento es aparentemente normal, teniendo en cuenta las relaciones de poder entre ambas entidades, pero también representa una posible fuente de conflictos en ASEAN. Los países del bloque tienen posturas muy diversas en referencia a la intervención estadounidense, y además muchas tienen abundantes poblaciones musulmanas que no están satisfechas con la influencia de EE.UU. en sus agendas políticas. De esta manera, ASEAN tuvo que tomar el riesgo de que se generen brechas entre sus miembros en virtud de obtener apoyo económico y logístico de uno de sus aliados comerciales. La Unión Europea también sostiene un marco de principios que llaman al consenso, pero están más orientados hacia la búsqueda de supranacionalidad, de forma que existe un interés más explícito en que la entidad alcance una capacidad

vinculante. La motivación de la Unión Europea se valió de un discurso de integración y fortaleza compartida que atraía a la mayor parte de sus miembros. Si bien estas iniciativas no fueron acogidas por todos los países, las consecuencias a corto plazo presentaban un esquema de beneficios difíciles de rechazar. Asimismo, la UE contaba con más autonomía para llevar a cabo estas decisiones, debido a que ya tenían un historial de fortalecimiento económico con el que sus organismos habían logrado legitimarse. De hecho, el mayor obstáculo con el que llegaron a lidiar fue la constante dilatación entre la aprobación de los proyectos y la oportunidad de ponerlos en práctica.

La última sección de este análisis se concentra en los desafíos que ambas entidades enfrentan en estos días y el impacto de los proyectos estudiados en estos escenarios. Al hablar de ASEAN, uno de los desafíos más evidentes es lograr una cohesión práctica y discursiva que aborde más directamente el fortalecimiento de compromiso entre los estados miembros (Leifer 2013). La organización tiene también la presión de los avances de China en su búsqueda por posicionarse como hegemón de Asia. Tanto en términos económicos como de seguridad, China ha incrementado su presencia en el continente a través de alianzas comerciales y, más recientemente, por medio de la construcción de estaciones militares para defensa (Zhao 2012). La adquisición de recursos por parte de este país es una fuente de preocupación para el bloque de ASEAN, que intenta, por su parte, valerse de su relación con Estados Unidos para mantener un contrapeso ante China. Sin embargo, por las razones expuestas anteriormente, esta alternativa no es del todo estable ni conveniente para los vínculos internos del bloque. Por otro lado, la Unión Europea requiere el desarrollo de un marco claro del manejo de las voluntades con las que han contado hasta ahora para responder a problemáticas globales que pueden comprometer la coherencia de sus discursos. Al mismo tiempo, necesita articular una nueva fuente de cohesión identitaria que se adapte a las prioridades de sus estados miembros y a los valores de aquellos que fueron anexados recientemente. Las crisis de refugiados han puesto a la UE en un limbo ético acerca de cómo dejar de contradecir su visión de movilidad humana al tiempo en que aseguran sus fronteras para no perder las garantías que atrajeron a sus miembros en primer lugar.

La Tabla 2 resume los factores de paralelismos y diferenciaciones entre los proyectos que fueron discutidos en esta sección:

Tabla 2. Similitudes y diferencias entre proyectos

Proyectos	ACCT-ASEAN	Acuerdos de Schengen-UE
Similitudes	<p>Ambas comparten antecedentes de proyectos económicos exitosos</p> <p>Ambas plantean discursos de integración sin sacrificar autonomía</p>	
Diferencias	<ul style="list-style-type: none"> • Países miembros con pasado colonial de oprimidos. • Carta constitutiva prioriza consulta y consenso. • Iniciativa promovida por Estados Unidos. • Control de fronteras para disminuir terrorismo. • Organismo busca hacer contrapeso a China. 	<ul style="list-style-type: none"> • Países miembros con pasado histórico de guerras mundiales. • Carta constitutiva prioriza supranacionalidad. • Iniciativa promovida por 5 países miembros. • Libre circulación para ciudadanos europeos. • Organismo busca replantear el marco identitario sin perder miembros.

Conclusión

La investigación de estos proyectos permite revisar las fuentes de presión a las que una organización necesita responder a través de sus iniciativas. El análisis comparativo de dos organizaciones con rasgos geográficos e históricos diversos identifica que existen dificultades comunes ante el hecho de invitar a los estados a ceder y gestar el ejercicio de su soberanía desde una perspectiva integrada, pero que es posible dentro de ciertos límites. Al mismo tiempo, se puede mencionar que el tema de movilidad humana representa un reto complejo para las organizaciones internacionales, puesto que existe un discurso muy arraigado en cuanto a lo imperativo de alcanzarla a niveles absolutos, mientras que no se deja de lado un llamado práctico a monitorear las fronteras (Zapata Barrero 2012). Al tener estos factores en cuenta, se manifiesta que el estudio de tales elementos implica lidiar con una serie de ambigüedades que van más allá de conceptos binarios y requieren una revisión de factores contextuales que ha sido posible gracias a la selección de los casos de estudio.

Al haber elegido la creación de la ACCT por parte de ASEAN y los acuerdos Schengen de la Unión Europea, se adquiere la oportunidad de encontrar las interpretaciones de dos bloques con tendencias culturales diferentes que operan en el

escenario de las relaciones internacionales. La Unión Europea estuvo orientada hacia el manejo de un discurso de liberalismo institucional mediante el cual se enfatizaba la búsqueda de libertad de los individuos, pero éste adquirió un tono más realista cuando se trata de decidir qué individuos son los que tendrán esa posibilidad. Por lo tanto, la academia sostiene una dicotomía teórica que se refleja a través de mecanismos sutiles en episodios distintos de las organizaciones internacionales. De la misma manera, ASEAN no tuvo problemas en articular redes de cooperación en el plano comercial y sus avances estaban respaldados por resultados tangibles que mantenían a sus miembros interesados. Sin embargo, cuando ya fue necesario discutir la seguridad y buscar adaptaciones de política doméstica que planteen una visión unificada de terrorismo, su capacidad de tomar decisiones se vio mermada. Esta situación ratifica las ideas de Mearsheimer (1994) sobre lo complicado que puede ser alcanzar el consenso en la ‘política dura’, pero también contempla los postulados de Keohane respecto a que las motivaciones económicas pueden ser impulsoras clave de cooperación en esferas más complejas.

Ambas instituciones decidieron comenzar sus colaboraciones partiendo de la esfera económica, lo que demuestra que definitivamente existe una reticencia a comprometerse en asuntos políticos y de seguridad. La diferencia entre política dura y política blanda se refleja en este estudio a partir del hecho de que el crecimiento económico fue el punto de partida de las negociaciones de las dos organizaciones. A pesar de contar con antecedentes de proyectos económicos exitosos, las dos entidades enfrentaron con mayor dificultad la búsqueda de consenso en temas políticos y de seguridad, mostrando así que los lazos comerciales pueden sembrar iniciativas de confianza en otros ámbitos, pero esto no suprime la complejidad de articular iniciativas que sean satisfactorias para todos los miembros (Keohane 1989). Si alguna de las organizaciones toma una decisión que perjudica los intereses o creencias de sus partes, es muy complejo mantener sus voluntades de seguir perteneciendo a la organización. De esta manera, resulta comprensible que la UE ha comenzado a perder miembros a medida que nuevas dificultades emergen y su discurso no logra adaptarse a eso (Cunha, Silva y Frederico 2015). El tratamiento de la movilidad humana resulta muy controversial debido al elemento humano y los valores subjetivos que intervienen en las percepciones individuales. En consecuencia, la idea constructivista acerca de la relevancia de los discursos resulta muy útil para entender la formulación de postulados que manejaban

una percepción compartida de amenaza y de integración para lograr la aprobación de los proyectos estudiados.

Finalmente, se puede resaltar que cada organización tiene retos a futuro que pueden ser entendidos a partir de diversas teorías y que siguen estando sujetos a condiciones contextuales particulares. ASEAN necesita lidiar con la creciente presencia de un futuro hegemón, y para hacerle frente ha estado utilizando a otro hegemón, todo esto sin dejar de lado sus intenciones propias de ganar espacio en el continente (Zhao 2012). De este modo, China intenta extender su rol como representante de Asia y definir este estatus quo, mientras que ASEAN procura detener sus avances con la presencia de otra potencia que tampoco representa su meta final de reposicionarse en las jerarquías distributivas de poder. Es más, Estados Unidos ha implicado varios riesgos para la estructura interna de ASEAN, por lo que la apertura de la que goza se debe únicamente a la incapacidad actual del bloque para hacerle frente a China. En este sentido, el poder se puede reflejar a través de capacidades económicas y militares. Sin embargo, en el caso de la Unión Europea se puede encontrar un ejemplo del poder a través de redes invisibles que se institucionalizan legalmente. Las crisis de refugiados que existen en Europa se deben a diversos tipos de conflictos, pero todas presentan el reto de cómo responder ante la necesidad de salvaguardar la vida de los ciudadanos que pueden romper con los lineamientos que tanto les costó desarrollar a ese bloque de países (Jovanović 2013). De este modo, los instrumentos legales se amparan bajo un discurso de seguridad que llama a conservar en la medida posible el bienestar de un país y su estabilidad política, mientras que internamente demanda más apertura de sus miembros. El análisis de estos retos a largo plazo se ha basado en inferencias respecto a los comportamientos de las instituciones durante la ejecución de los proyectos y, a su vez, en la premisa de que están intentando crear un sentido de identidad a partir de sus intereses comunes. Sin embargo, es necesario señalar que ninguna organización está exenta del desafío de maniobrar su gestión sin violar la soberanía de sus miembros o lidiar con el nacionalismo que predomina en las respectivas políticas domésticas. En este sentido, se reconoce que los organismos afrontan una diversidad de privilegios y compromisos que dependen de los mecanismos discursivos y operacionales de cada uno, por lo que no es posible predecir por completo el alcance de los proyectos que implementados sin considerar que las organizaciones cambian sus enfoques en respuesta a un marco circunstancial.

Bibliografía

- Agencia Central de Inteligencia. «The World Factbook: Indonesia.» *Cia.gov*. 2016. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/id.html> (último acceso: 10 de Noviembre de 2016).
- . «The World Factbook: Philippines.» *Cia.gov*. 2016. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rp.html> (último acceso: 16 de Octubre de 2016).
- Association of South East Asian Nations. *About Asean*. s.f. <http://asean.org/asean/about-asean/> (último acceso: 22 de diciembre de 2016).
- Association of Southeast Asian Nations. «ASEAN Convention on Counter-Terrorism Completes Ratification Process.» *Asean.org*. 22 de Enero de 2013. <http://asean.org/asean-convention-on-counter-terrorism-completes-ratification-process/> (último acceso: 2 de Enero de 2017).
- Bafoil, François, y Michael O'Mahony. «Reshaping Regional Identities through Enlargement: An EU/ASEAN Comparison .» *Revue française de science politique* 63, nº 1 (2013): 67-83.
- Banco Mundial. «Los datos relativos a Filipinas, Indonesia.» *Bancomundial.org*. 2015. <http://datos.bancomundial.org/?locations=PH-ID> (último acceso: 2 de Enero de 2017).
- BBC. «Philippines unrest: Who are the Abu Sayyaf group?» *Bbc.com*. 14 de Junio de 2016. <http://www.bbc.com/news/world-asia-36138554> (último acceso: 2 de Enero de 2017).
- Bickerton, Christopher. *European Integration. From Nation States to Member States*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Castells, Manuel. «El Poder de la Identidad.» *El País*, 18 de Febrero de 2003: 3.
- Chau, Andrew. «Community and South East Asia: Australia, The U.S. and ASEAN's Counter-Terror Strategy.» *Asian Survey*, 2008: 626-649.
- Chow, Jonathan. «ASEAN Counter-Terrorism Operation Since 9/11.» *Asian Survey*, 2005: 302-321.
- Comisión Europea. *Una Europa sin fronteras: El espacio Schengen*. Técnico, Europa: Oficina de Publicaciones, 2015.
- Consejo de la Unión Europea. «El Consejo Europeo.» *consilium.europa.eu*. 12 de Diciembre de 2016. <http://www.consilium.europa.eu/es/european-council/> (último acceso: 2 de Enero de 2017).
- Cunha, Alice, Marta Silva, y Rui. Frederico. *Euroclio: The Borders of Schengen*. Brüssel: P.I.E.-Peter Lang S.A, 2015.
- Diez de Velasco, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, 2003.
- Fabe, Amparo Pamela. «The Cost of Terrorism: Bombings by the Abu Sayyaf Group in the Philippines.» *Philippine Sociological Review*, 2013: 229-250.
- Goffman, Erving. *Estigma. La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu, 1970.
- Hallett, Edward. *The Twenty Years' Crisis 1919-1939*. Nueva York: Harper Collins, 1964.
- Hyung Jong, Kim, y Lee. Poh Ping. «The Changing Role of Dialogue in the International Relations of Southeast Asia.» *Asian Survey* (University of California Press) 52, nº 5 (Octubre 2011): 953-970.
- Jovanović, Miroslav N. «Was European Integration Nice while It Lasted? .» *Journal of Economic Integration* (Center for Economic Integration) 28, nº 1 (Marzo 2013): 1-36.

- Keohane, Robert. «Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War.» En *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, de David Baldwin, 269-300. Nueva York: Columbia University Press, 1993.
- . *International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory*. Michigan: Westview Press, 1989.
- Leifer, Michael. *ASEAN and the Security of South-East Asia*. Londres: Routledge Revivals, 2013.
- MaltaEu. «About the Presidency.» *eu2017.mt*. 2 de Enero de 2017.
<http://www.eu2017.mt/en/Pages/What-is-the-Presidency.aspx> (último acceso: 1 de Diciembre de 2016).
- Mearsheimer, John. «The False Promise of International Relations.» *International Security*, 1994: 5-49.
- Morgenthau, Hans. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: McGraw Hill, 1993.
- Narine, Shaun. *Explaining ASEAN: Regionalism in Southeast Asia*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2002.
- Organización de las Naciones Unidas. *Información general*. s.f.
<http://www.un.org/es/sections/about-un/overview/index.html> (último acceso: 20 de Agosto de 2016).
- Organización Internacional para las Migraciones. «Glosario sobre Migración.» *Publications.iom.int*. Editado por Richard Perruchoud. 2006.
http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf (último acceso: 15 de Octubre de 2016).
- Simon, Sheldon. «ASEAN and Multilateralism: The Long, Bumpy Road to Community.» *Contemporary Southeast Asia* (ISEAS - Yusof Ishak Institute) 30, n° 2 (2008): 264-292.
- Sputnik Mundo News. «Asean.» *Sputnik News*. 5 de Septiembre de 2016.
<https://mundo.sputniknews.com/politica/201609051063269154-asean-organizacion/> (último acceso: 2 de Enero de 2017).
- Staab, Andreas. 2008. *European Union Explained: Institutions, Actors, Global Impact*. Bloomington: Indiana University Press, 2008.
- Unión Europea. *Una Europa sin Fronteras*. 7 de Enero de 2017.
http://europa.eu/european-union/about-eu/history/1990-1999_es (último acceso: 8 de Enero de 2017).
- Universidad de Murcia. «Las Organizaciones Internacionales.» *Um.es*. s.f.
http://www.um.es/aulademayores/docs-cmsweb/tema_2.organizaciones_internacionales._doc.pdf (último acceso: 20 de Septiembre de 2016).
- Walters, Francis Paul. *Historia de la sociedad de naciones*. Madrid: Tecnos, 1971.
- Waltz, K. «The Origins of War in Neorealist Theory.» *The Journal of Interdisciplinary History* 18, n° 4 (1988): 615-628.
- Wendt, Alexander. «Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics.» *International Organization* 46, n° 2 (1992): 391-425.
- Zapata Barrero, Ricard. «Teoría Política de la Frontera y la Movilidad Humana.» *Revista Española de Ciencia Política*, 2012: 39-66.
- Zhao, Hong. «Sino-Philippines Relations: Moving Beyond South China Sea Dispute?» *The Journal of East Asian Affairs* (Institute for National Security Strategy) 26, n° 2 (2012): 57-76.