

Las relaciones entre Europa y Asia

Ramon Molina Lladó

Diplomático y Director de Intercambios en la Fundación Asia-Europa

Asia se encuentra en las raíces del nacimiento mitológico de Europa, bella princesa asiática que Zeus raptó bajo la apariencia de un toro blanco. La larga marcha de las relaciones euroasiáticas ha transitado, entre otros, por los caminos de la incredulidad ante los relatos de Marco Polo, de la dominación europea o del difuso temor al "peligro amarillo". No hemos andado con frecuencia rutas de la seda, sino de desconocimiento, desconfianza o enfrentamiento. A mediados de la pasada década se produce un reencuentro con vocación de equilibrio, desde la voluntad común de superación de un complicado legado histórico, de la distancia geográfica y de las diferencias culturales, mediante una red de instrumentos y foros de ámbito bilateral, interregional y multilateral, cuyo logro más visible hasta ahora ha sido el nacimiento de los Encuentros Asia-Europa o Asia Europe Meetings (ASEM), que reúnen alrededor de una misma mesa a 39 socios, que representan a 2.300 millones de personas y más de la mitad del PIB mundial.

Al referirnos a Europa y Asia, nos centraremos, por una parte, en la recientemente ampliada Unión Europea (UE) y, por otra, en Asia-Pacífico, como conjunto geopolítico que se extendería desde el oeste de Afganistán hasta el este de Japón y desde el norte de China hasta el sur de Nueva Zelanda, y que abarcaría las subregiones del Nordeste y Sudeste Asiático (a las que nos referiremos, en su caso, de manera conjunta como Asia Oriental), Asia Meridional y Australasia.

Frente a la Europa de la reconciliación y de la integración regional con voluntad cohesiva, Asia constituye un mandala de enorme riqueza étnica, cultural y religiosa, pero que, al mismo tiempo, alberga agudos contrastes políticos y desigualdades económicas insostenibles, junto con frentes de tensión y disputas territoriales que, como en el caso de Cachemira o la Península de Corea, representan una espada de Damocles de alcance global.

La nueva Europa y el milagro asiático

La UE y Asia Oriental serán los primeros protagonistas del acercamiento euroasiático. Lejos de cruzar el umbral del "Fin de la Historia" de Fukuyama, la caída del Muro de

Berlín inaugurará simbólicamente una nueva realidad que obligará a los Estados a responder de forma concertada al surgimiento de nuevos parámetros geoestratégicos de dimensión global, en el contexto de paradigmas políticos y económicos internos cambiantes.

Por un lado, la pax americana pretenderá instaurar un nuevo orden internacional regido por el unilateralismo de Estados Unidos, entronizado como hegemón político-militar. Por otro, la mundialización, imparable proceso de creciente interdependencia alimentada por la frenética aceleración de la movilidad de bienes, servicios y capitales, así como de la circulación de la información, propiciará la articulación de nuevos modelos de cooperación. Asia y Europa optarán por la promoción de los cauces multilaterales y del regionalismo como instrumentos más adecuados para responder al terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, la criminalidad transnacional, la inseguridad de las rutas marítimas, la producción y tráfico de estupefacientes, las pandemias o el cambio climático, fenómenos que adquieren carta de naturaleza como desafíos globales.

La UE, surgida del Tratado de Maastricht, aspirará a convertirse en actor global, dotándose de un proyecto de Política Exterior y de Seguridad Común (1993). Paralelamente, Asia Oriental, reclamará un papel en la escena internacional acorde con el crecimiento sostenido que la había convertido en un nuevo motor económico mundial.

Los referentes anteriores alimentarán una percepción tri-polar, heredera del trilateralismo de los años setenta, de la correlación de fuerzas imperante en el naciente contexto internacional. Estados Unidos, Europa y Asia Oriental constituirían los vértices de un triángulo, de un nuevo tridente llamado a convertirse en referente de la gestión de los retos y oportunidades globales. De manera coherente, resultaba imprescindible reforzar el eje euroasiático, el eslabón más débil de dicho esquema trilateral, aquejado de un complejo de Cenicienta, frente a los sólidos vínculos transatlántico y transpacífico. Este último había recibido un nuevo impulso con la creación, en 1989, de la Conferencia Económica para Asia y el Pacífico (APEC), un foro concebido por sus miembros (Estados Unidos,

Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Japón, Corea del Sur, Papúa-Nueva Guinea, Hong Kong, Taiwan, China, Rusia, Vietnam, México, Perú, Chile y los países ASEAN) como instrumento de promoción de la cooperación económica. La entonces Comunidad Europea solicitó, sin éxito, asociarse a APEC a través de un estatuto de observador, con el fin de evitar su marginación del mayor foco real y potencial de crecimiento en el umbral del que estaba llamado a erigirse en "el siglo del Pacífico".

Sin embargo, las motivaciones y los objetivos estratégicos respectivos resultaban en gran medida divergentes. La UE rechazaba por reduccionista el modelo APEC, abogando por un diálogo omnicomprensivo, que debía incluir cuestiones políticas, tanto referidas a los valores (derechos humanos, principios democráticos o buen gobierno), como relativas

a la seguridad, de alcance regional y global. Esta filosofía se plasmó en la primera estrategia de la UE para Asia, contenida en el documento *Hacia una Nueva Estrategia Asiática* (Comunicado de la Comisión, COM, 1994) 314, 13 de julio), desarrollada posteriormente por medio de estrategias bilaterales y sectoriales y actualizada con la publicación del documento *Europa y Asia: Un Marco Estratégico para unos Partenariados Ampliados* (Comunicado de la Comisión, COM, 2001), 469 Final, 4 de septiembre), coincidente en los criterios y objetivos políticos con el primero, aunque enriquecido a la luz de la evolución de acontecimientos ulteriores como la incorporación de Laos, Camboya y Myanmar a ASEAN o el proceso de independencia de Timor-Leste.

Por su parte, las dinámicas economías asiáticas, ávidas de mercados y de inversiones, se planteaban como principal objetivo evitar que la Europa del mercado único se convirtiera en una fortaleza. Tal como se pone de manifiesto en el documento *Hacia un Nuevo Partenariado Europa Asia para un Mayor Crecimiento* preparado en el seno de ASEAN, se trataba única y exclusivamente, contrariamente a la postura de la UE, de promover la cooperación en los ámbitos del comercio y de las inversiones, reproduciendo fielmente el modelo APEC.

A pesar de las importantes asimetrías estratégicas, ambas partes adoptarán un discurso pragmático. Este *état d'esprit* posibilista impregnó la Reunión Ministerial UE-ASEAN de Karlsruhe, Alemania (1994). La parte asiática admitiría la inclusión de cuestiones políticas en el diálogo y la parte europea se comprometería a no abordar aquellas especialmente sensibles que pudieran poner en peligro la ambición común de crear y consolidar un ágora euroasiática de diálogo y cooperación.

Hacia la construcción de un espacio euroasiático de geometría variable

Las relaciones entre Asia y Europa conforman un poliedro compuesto por diversas plataformas de cooperación. La densificación del espacio euroasiático no se produce *ex nihilo*, sino que incorpora elementos preexistentes, derivados fundamentalmente de las relaciones interestatales y las políticas comunitarias.

El común pasado colonial ha representado un factor determinante de política exterior e interior, tanto para las antiguas metrópolis como para las ex colonias. Además, la promoción de los intereses

"Resulta imprescindible reforzar el eje euroasiático, el eslabón más débil de dicho esquema trilateral [compuesto por EEUU, Europa y Asia-Pacífico], frente a los sólidos vínculos transatlántico y transpacífico"

políticos y económicos sigue impulsando ambiciosas iniciativas de colaboración interestatal, como lo atestiguan los importantes acuerdos alcanzados tras

las giras asiáticas efectuadas en el último trimestre de 2004 por el presidente Chirac y del canciller Schröder. Por otra parte, los contactos bilaterales desarrollados colateralmente a las reuniones multilaterales han cobrado cada vez mayor importancia, sin olvidar que la participación de los socios en ASEM se produce a título individual.

La acción comunitaria, como complemento a la actividad estatal impulsó, a través del Sistema de Preferencias Generalizadas, establecido en 1971, y de la conclusión de acuerdos bilaterales de asistencia financiera y técnica, los primeros intentos de edificar una política exterior europea hacia Asia con vocación de coherencia.

El Reglamento América Latina Asia –ALA– (Reglamento (CEE) 442/81 Consejo, modificado por el Reglamento (CEE) 443/92 Consejo), se mantiene como marco jurídico de los programas de cooperación con Asia –y América Latina–, aunque está siendo objeto de una reflexión en profundidad que podría resultar en la definición de instrumentos jurídicos propios, habida cuenta de la especificidad asiática. Además, la creación en 2001, en el seno de la Comisión, de la Oficina de Cooperación EuropeAid, junto con el proceso de descentralización de la gestión comunitaria de la ayuda al desarrollo, deberán tener un impacto positivo en la racionalización de los programas y proyectos en Asia, donde la UE es el primer donante, con un desembolso en 2003 superior a los 550 millones de euros, recursos llamados a incrementarse de manera importante como consecuencia de la respuesta solidaria al tsunami que ha devastado amplias zonas costeras de las costas de India, Indonesia, Malasia, Sri Lanka y Singapur.

Quedan, sin embargo, excluidos del Reglamento ALA países como Corea del Sur, Japón, Singapur o Brunei, debido a su

nivel de desarrollo, así como Myanmar, en aplicación de la Posición Común que, desde 1996, puso en pie un paquete de sanciones como medida de presión para que las autoridades de Rangún establecieran cauces de diálogo con la oposición, particularmente con la Premio Nobel de la Paz Aung San Suu Kyi, en el marco de un proceso de reconciliación nacional.

Las acciones de la Comisión en este terreno se apoyan en el Documento de Estrategia y Programa Indicativo para Asia, complementario a los elaborados para los diversos países, y que cuenta con un presupuesto de 85 a 100 millones de euros para el período 2005-2006, destinados prioritariamente a la promoción del comercio y las inversiones, la cooperación en la educación superior, la conservación del medio ambiente, así como la integración económica en el seno de ASEAN y SAARC. La Comisión persigue dichos objetivos mediante al conclusión de acuerdos bilaterales, la aplicación de programas horizontales y el desarrollo de instrumentos interregionales.

La red de acuerdos bilaterales absorbe el grueso de los recursos comunitarios destinados a Asia. Se trata de instrumentos que identifican sectores prioritarios de cooperación y cuya flexibilidad permite su reorientación con procedimientos relativamente ágiles. El número de dichos acuerdos ha ido paulatinamente en aumento, hasta alcanzar los doce suscritos en la actualidad, ganando también en complejidad. Desde los primigenios instrumentos de cooperación comercial en los setenta o de cooperación económica en los ochenta se ha llegado, en los noventa, a los llamados acuerdos de "tercera generación" que, como en el caso de la India, Vietnam, Laos, Camboya o Bangladesh, contienen la "cláusula esencial", mecanismo de suspensión vinculado al respeto de los derechos humanos. Sin embargo, dichos acuerdos, a pesar de su indudable importancia y peso relativo, requieren del complemento de acciones que trasciendan las fronteras estatales.

Desde mediados de los noventa, la Comisión inició la aplicación de programas horizontales con vocación panasiática que se centran en el apoyo a las políticas necesarias para favorecer un crecimiento sostenible, creando condiciones propicias para las inversiones (Asia Invest), el acceso a la sociedad de la información (Asia IT&C), la mejora de los niveles académicos y la intensificación de los intercambios universitarios (Asia Link), la preservación de la biodiversidad (Asia Pro Eco) o la racionalización en la gestión de las administraciones locales (Asia Urbs).

Cabe mencionar otras iniciativas que, sin tener una vocación panasiática, superan el ámbito puramente estatal. Tal es el caso del proyecto de formación de redes de intercambios de datos de alta velocidad (TEIN 2 o TransEurasian Information Network) o el Fondo Fiduciario ASEM.

Por otra parte, una iniciativa como Erasmus Mundus, que está llamada a tener un gran impacto en la prioritaria política europea de cooperación en la educación superior, ha elevado, antes incluso de iniciar su aplicación, los presupuestos dedicados a Asia y, muy particularmente, a India y China. Además, la incorporación de estos dos Estados al proyecto GALILEO de desarrollo de un sistema de satélites de navegación abre nuevos horizontes en el ámbito de la cooperación científico-técnica.

Capítulo aparte merecen los instrumentos de la acción exterior destinados a promover la integración y la cooperación regionales. Dichas iniciativas constituyen un vector de la acción exterior de la UE y, hasta la fecha, han conocido un mayor desarrollo institucional en las relaciones interregionales con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), organización creada en 1967 que cuenta

"La UE rechazaba por reduccionista el modelo APEC, abogando por un diálogo omnicompreensivo, que debía incluir cuestiones políticas, tanto referidas a los valores (...) como relativas a la seguridad, de alcance regional y global."

ta en la actualidad con diez miembros, los cinco fundadores (Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia), a los que se han ido sumando Brunei (1984), Vietnam (1995), Myanmar y Laos (1997) y, finalmente,

Camboya (1999). La Comunidad Europea y ASEAN suscribieron en 1980 el Acuerdo de Cooperación que ha definido el marco de las relaciones interregionales, apoyadas institucionalmente en una Comisión Conjunta y en reuniones regulares de ministros de Exteriores y de Economía.

ASEAN es el primer socio comercial de la UE fuera de la OCDE, mientras que la UE es, tras los Estados Unidos, el segundo destino de las exportaciones de ASEAN. La importancia de la cooperación interregional justificaba el diseño de una estrategia específica, contenida en la Comunicación de la Comisión Un Nuevo Partenariado con el Sudeste Asiático (COM (2003) 399 Final). Desde la constatación del potencial económico de los países ASEAN, se propone un diálogo omnicompreensivo, tendente a profundizar en los valores democráticos y el buen gobierno, que permita una mayor cooperación en temas de seguridad y en la lucha contra el terrorismo, fomentando, al mismo tiempo, la integración económica regional. De hecho, el peso relativo de ASEAN en relación con India y especialmente China está disminuyendo, como lo demuestra el descenso de las inversiones exteriores desde 1999. Para contribuir a corregir esta

Geopolítica - Política

tendencia, la UE ha planteado la llamada Iniciativa Transregional UE-ASEAN (TREATI), que debe constituir un instrumento flexible de cooperación en el comercio y las inversiones, encaminado a facilitar un proceso de convergencia en la desregulación de los respectivos mercados, con vistas a crear las condiciones que permitan plantear la firma de un acuerdo de libre comercio CE-ASEAN, tras la conclusión de la Ronda de Doha. Dicho enfoque, coherente con la visión europea que pone el acento en la progresiva eliminación de las barreras no arancelarias, contrasta con la política seguida tradicionalmente por los países ASEAN, partidarios de reducir o eliminar las cuotas y los aranceles, dando prioridad al establecimiento de zonas de libre comercio. En este sentido, el TREATI recoge el enfoque europeo, por lo que su instrumento de aplicación, el Programa para el Apoyo de la Integración Regional UE-ASEAN (APRIS), incluye proyectos de reforma aduanera, eliminación de barreras no arancelarias o de armonización de criterios en el sector servicios.

ASEAN, a pesar del lastre de la heterogeneidad de sus miembros y de su cultura política que ha limitado su cooperación regional al ámbito intergubernamental, ha dado pasos importantes en la dirección de una mayor integración. Por una parte, la Iniciativa ASEAN para la Integración (IAI) aprobada en 2000 y cuyo Plan de Acción fue adoptado en 2002, pretende afrontar la falta de cohesión entre los miembros. En el marco de la IAI, se han aprobado 54 proyectos y programas en las áreas de infraestructuras, recursos humanos, tecnologías de la información y comunicaciones, así como de la integración económica regional. La integración regional ha hallado un renovado impulso a partir del Acuerdo de Bali II (octubre 2003) que establece el objetivo de constituir una Comunidad Económica ASEAN, como un espacio de cooperación económica, de seguridad y cultural en el horizonte de 2020, lo que representaría un salto cualitativo en relación con el Área ASEAN de Libre Comercio (AFTA) que prevé la eliminación paulatina de los aranceles entre los países miembros de ASEAN hasta su eliminación completa en 2015.

El modelo ASEAN constituyó el primer referente de la creación en 1985 de la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC), compuesta por Bangladesh, Sri Lanka, Nepal, Bhután, Maldivas, India y Pakistán. Las relaciones de la UE, primer socio comercial de la subregión, con Asia Meridional se han desarrollado fundamentalmente de forma bilateral, debido a la precariedad del modelo de cooperación regional de SAARC, dominado por unos altísimos índices de pobreza, la guerra civil en Sri Lanka o la

insurgencia maoísta en Nepal, así como por el enfrentamiento indo-paquistaní sobre Cachemira. A pesar de las evidentes dificultades, las iniciativas de promoción de la armonización económica han dado frutos reseñables. En 1995 entró en vigor un régimen preferencial y la XII cumbre SAARC, celebrada en Islamabad el 4 de enero de 2004, puso en marcha un desmantelamiento progresivo de los aranceles entre los miembros, efectivo a partir de 2006, con vistas a la consecución de un área de libre comercio (SAFTA).

Junto con el fomento de la cooperación regional, las acciones de la UE han estado constantemente inspiradas por la voluntad de desarrollar lazos estratégicos con India, China y Japón, los tres centros de poder en Asia.

India ha seguido en los últimos tiempos una política de fortalecimiento de sus apoyos exteriores con vistas a adquirir una posición internacionalmente ventajosa respecto a Pakistán. Ello se ha traducido en un acercamiento a China, a ASEAN y a la UE. En 1994 se concluye un acuerdo de tercera generación. En 2000 se inician contactos periódicos a alto nivel, lo que desemboca en la formación de un Partenariado Estratégico UE-India (COM (2004) 430 Final) acompañado de un paquete de ayudas de 225 millones para el período 2002-2006. La última cumbre celebrada en noviembre de 2004 ha servido para reiterar el interés de la India en ampliar su acceso al mercado europeo, que ya representa una cuarta parte de su comercio exterior, desde el convencimiento de su gran potencial, más allá del nivel presente, como uno de los motores del crecimiento de la economía india.

La UE es en la actualidad el segundo socio comercial de China. Este gigante dormido se está despertando con las tasas más elevadas de crecimiento en el mundo, junto con la firme reivindicación de un papel de liderazgo regional, a medio plazo, y mundial, en pocas décadas. Los sucesos de la plaza de Tiananmén en junio de 1989 truncaron el acercamiento operado a mediados de la década de los setenta al calor la política de "puertas abiertas" de Beijing. En el contexto del giro posibilista de la UE hacia Asia, se retoma paulatinamente el diálogo con las autoridades chinas a partir de 1994 al servicio del objetivo de influir en la aplicación de reformas políticas y económicas y de promover su plena integración en la economía mundial, alcanzada con el ingreso en la OMC en 2001. Se iniciaron contactos a alto nivel en 1998, estableciéndose un foro específico de diálogo y una cláusula de condicionalidad ligada al respeto de los derechos humanos. La UE cuenta con una estrategia propia contenida en el documento "Una Relación en Maduración:

" Junto con el fomento de la cooperación regional, las acciones de la UE han estado constantemente inspiradas por la voluntad de desarrollar lazos estratégicos con India, China y Japón, los tres centros de poder en Asia"

Intereses y Desafíos Compartidos en las Relaciones UE-China" (COM (2003) 533 Final, de 10 de septiembre de 2002), apoyada mediante un importante paquete de ayudas (250 millones de euros para el período 2002-2006). La UE sigue con especial atención la evolución del Tíbet, la situación en las zonas administrativas especiales de Hong Kong y Macao, e intenta favorecer el mantenimiento de un clima de diálogo alejado de la crispación entre la República Popular de China y Taiwan (tercer socio comercial de la UE en Asia). La UE defiende el principio de una sola China, manteniéndose con Taipei relaciones centradas en la cooperación económica. Como se ha podido comprobar en la última Cumbre UE-China de diciembre de 2004, más allá de los avances conseguidos, se mantiene el escollo que representa la confirmación por parte de la UE de la aplicación del Código de Conducta para la exportación de armas y el consiguiente mantenimiento del embargo a China, una de las últimas herencias vivas de Tiananmén.

La voluntad de liderazgo regional de China produce contradicciones que sitúan a Beijing entre la voluntad de inserción en mecanismos regionales y el mantenimiento de posturas de fuerza que provocan situaciones de desconfianza. Esta actitud contradictoria y ambivalente se refleja de manera especialmente importante en las relaciones con Japón, deudoras de una agitada historia con China y una gran parte de los países asiáticos.

Japón, que Mao definía como "el pez pequeño que quería comerse al pez grande", ha incluido a China como una de sus amenazas potenciales en la Programación Quinquenal de Defensa 2005-2009 que se hizo pública en diciembre de 2004. Más allá del contencioso sobre las islas Senkaku/Diaoyu o las incursiones de submarinos chinos, dicho análisis se explica desde el estrechamiento de la alianza estratégica entre Tokio y Washington, eje privilegiado de la política exterior nipona, en la que las relaciones con Europa ocupan un lugar secundario. A pesar de estas consideraciones y de encontrarse aún en una complicada situación económica, tras la década perdida, Japón sigue siendo la primera potencia económica de Asia y debe considerarse un referente estratégico clave para Europa. Es nuestro segundo comprador y una de las principales fuentes de inversiones. En 1991 se firma la Declaración Política, que prevé la celebración de cumbres al más alto nivel de periodicidad anual, así como encuentros bianuales con la troika. La adopción en 2001 de un "Plan de

" Como se ha podido comprobar en la última Cumbre UE-China (...) se mantiene el escollo que representa la confirmación por parte de la UE de la aplicación del Código de Conducta para la exportación de armas y el consiguiente mantenimiento del embargo a China"

" Japón sigue siendo la primera potencia económica de Asia y debe considerarse un referente estratégico clave para Europa"

Acción" ha permitido desarrollar una progresiva coordinación sectorial.

El conflicto de la Península de Corea constituye una de las fuentes principales de inseguridad regional y global. La UE ha tenido un papel activo, propiciando un salto cualitativo en las relaciones con Corea del Sur, según el acuerdo alcanzado en 1996 (aunque no fue formalmente ratificado por ambas partes hasta el 2000), y apoyando firmemente la política de reconciliación de Seúl. En el caso de Corea del Norte, desde las inundaciones de

1995, la UE inició un programa de ayudas que hasta la fecha han ascendido a 393 millones de euros, repartidos fundamentalmente en ayuda alimentaria (222 millones), humanitaria (52 millones) y de asistencia técnica, donde destaca la contribución europea a la Organización de Desarrollo Energético de Corea (KEDO), mecanismo multilateral creado a iniciativa de Estados Unidos y Japón al que la UE se incorporó en 1997. Se trataba de crear un consorcio encargado de proporcionar asistencia técnica y financiera a la modernización de las instalaciones nucleares de Corea del Norte, en un contexto, desgraciadamente superado, de compromiso por parte de Pyonyang, formalizado con la firma del Tratado de No Proliferación, de utilización de la energía nuclear con fines pacíficos. El descubrimiento de programas nucleares norcoreanos ha provocado el bloqueo de las conversaciones a seis bandas (Six Party Talks), donde la UE no está presente, con la cancelación de la cuarta ronda prevista para el pasado septiembre de 2004, y la suspensión, que Washington pretendería definitiva, de los programas de suministros de la KEDO. Si la influencia política de la UE es limitada, su aportación resultaría relevante en el contexto de un eventual paquete de medidas que pudiera incentivar a las autoridades norcoreanas a reanudar el diálogo con actitud constructiva.

Asia se encuentra inmersa en conflictos de seguridad clásica, a los que intenta dar respuesta, aunque lejos todavía de modelos como el de la OTAN o la OSCE, el Foro Regional ASEAN (ARF), formado en 1994, como mecanismo de consultas que tiene por misión promover la estabilidad regional a través de medidas de confianza. Aunque surgido como iniciativa de ASEAN, el ARF supera la ambición regional del Tratado de Amistad y Cooperación suscrito por sus miembros, incorporando a potencias regionales y globales como China, Japón, Rusia, Estados Unidos y la propia UE. El Foro puede llegar a ser el

Geopolítica - Política

germen de una verdadera estructura de seguridad asiática. De hecho, es uno de los escasos foros que incorpora a países de Asia Meridional. La participación de potencias exteriores le confiere una trascendencia global.

Nacido en 1971, en el marco de la política de seguridad británica, como compensación parcial a la cancelación de la garantía de defensa mutua entre Londres, Kuala Lumpur y Singapur, y tras la retirada de las tropas de Su Majestad al este de Suez en 1967, el Arreglo de las Cinco Potencias (Five Powers Arrangement) prevé consultas entre el Reino Unido, Malasia, Singapur, Australia y Nueva Zelanda en caso de amenaza. Dicho mecanismo, que ha centrado su atención en la coordinación en la lucha contra el terrorismo constituye, además, un valioso engarce que vincula a Australasia con la seguridad regional. Ello resulta especialmente relevante desde la perspectiva de la esquizofrenia, fruto de la doble dimensión europea y asiática de Australia y Nueva Zelanda, que sitúa a estos países a medio camino entre la voluntad de tener una presencia activa en su zona natural de influencia y la alianza con Estados Unidos consagrada por el ANZUS. Por otro lado, la UE es el primer socio comercial de Australia y el segundo de Nueva Zelanda, con unos intercambios concentrados históricamente en el sector agrícola. Especialmente a partir de la firma de las Declaraciones Conjuntas con Canberra (1997) y Wellington (1999), se ha realizado un esfuerzo no sólo encaminado a diversificar los flujos comerciales, con un destacable incremento del comercio de bienes manufacturados, sino que se ha impulsado el diálogo político.

ASEM: multilateralismo vertical y horizontal

Los Encuentros Asia-Europa o Asia Europe Meetings (ASEM) constituyen un proceso de diálogo y cooperación que tiene como principal objetivo promover el conocimiento y entendimiento mutuos. Son socios, a título individual, tras la ampliación aprobada en la Cumbre de Hanoi (7 y 8 de octubre de 2004) los Estados miembros de la UE, ASEAN, China, Corea del Sur y Japón, junto con la Comisión Europea.

El documento Marco de la Cooperación Asia-Europa (2000), aprobado en la Cumbre de Seúl, fruto de la reflexión sobre el proceso encargada por los socios al panel de expertos conocido como Vision Group, recoge el tronco conceptual de un proceso de naturaleza informal que se rige por los principios de consenso y no injerencia. Dichos elementos confieren a los Encuentros una vis asiática, heredera del modelo de socialización de ASEAN, que encuentra su fuente de inspiración en el *musjawarah*, sistema de toma de decisiones de la tradición cultural malaya. Con todo, la fobia institucional de ASEM no ha sido óbice para el establecimiento de unos mecanismos de concertación, articulados por medio

de reuniones anuales de ministros y contactos periódicos entre altos funcionarios (Senior Official Meetings), al lado de una instancia cuatripartita permanente de coordinación compuesta por dos representantes por parte europea (Comisión y Presidencia del Consejo) y dos por parte asiática (China, Corea del Sur o Japón, de forma rotativa, y ASEAN). El diálogo se plantea entre iguales (se excluye la ayuda al desarrollo, propia de las relaciones Norte-Sur, que se remite al ámbito de las relaciones bilaterales y de la acción de la Comisión) y se articula alrededor de tres pilares (político, económico-financiero y socio-cultural) con un peso, a priori, equivalente, lo que no ha impedido la progresiva adaptación de los contenidos a una realidad cambiante.

La primera Cumbre de Bangkok (1996) respondió a la necesidad de formalizar, desde el optimismo, el acercamiento entre la nueva Europa y el milagro asiático. La Cumbre de Londres (1998), tuvo que concentrarse en las consecuencias de la crisis financiera asiática de 1997. Los socios europeos acordaron poner en marcha un Plan de Acción para el Fomento del Comercio (TFAP) y para la Promoción de las Inversiones (IPAP), junto con un Fondo Fiduciario ASEM, de apoyo financiero, dotado actualmente con 10 millones de euros, cuya gestión se confió al Banco Mundial (en detrimento de la visibilidad del esfuerzo europeo). En la Cumbre de Seúl (2000) el pilar político adquiere protagonismo con la introducción formal de los derechos humanos en la agenda y por el apoyo expreso a la *Sunshine Policy* promovida por el entonces presidente surcoreano y Premio Nobel de la Paz Kim Dae Jung. La Cumbre de Copenhague (2002), bajo la alargada sombra del 11-S, sitúa la lucha contra el terrorismo en un primer plano poniendo, al mismo tiempo, un particular énfasis en el diálogo de culturas y civilizaciones. La última Cumbre se celebró en Hanoi en octubre de 2004, sólo semanas después del atentado contra la embajada de Australia en Yakarta y con las heridas de los sangrientos atentados de Bali y Madrid aún abiertas. A pesar de la prioridad concedida a la lucha contra el terrorismo, las discusiones pusieron de relieve las importantes discrepancias entre las partes frente a la invasión y ocupación de Irak. Además, durante los meses previos a la celebración de la Cumbre, la vehemente confrontación de las posturas de europeos y asiáticos en relación con la finalmente consumada adhesión de Myanmar, hizo seriamente temer por la propia celebración de la Cumbre. La influencia que la admisión de Myanmar vaya a tener en el futuro de ASEM continuará siendo objeto de escrutinio.

El elemento más original de ASEM proviene de su verticalidad, como catalizador de una activa participación de la sociedad civil, en la forma de iniciativas informales asociadas al proceso, como el Foro de Negocios Asia-Europa y, muy especialmente, gracias a la labor de la Fundación Asia-Europa (ASEF), única institución del proceso.

Desde su nacimiento en 1997, ASEM se ha convertido en el rostro humano de ASEM, impulsando alrededor de 400 proyectos que han reunido a más de 15.000 participantes de los más diversos sectores, promoviendo el diálogo intelectual y cultural, la cooperación educativa y los intercambios, con un particular énfasis en la constitución y mantenimiento de redes de información y contactos entre instituciones e individuos. La Fundación ha contribuido en gran medida a catalizar las aportaciones de la sociedad civil de ambas esquinas del continente euroasiático, como lo demuestra el *Barcelona Report*, que contiene las conclusiones de la reunión de sociedades civiles que Casa Asia albergó a finales de junio de 2004.

Por otro lado, los Encuentros encierran una fértil semilla de cooperación horizontal, contribuyendo al fomento del regionalismo efectivo y abriendo nuevas posibilidades reales de coordinación de posiciones comunes y propias ante foros universales. No se trata de desafiar el liderazgo de Washington, sino de promover opciones necesarias para la gobernabilidad internacional.

En parte por un efecto de emulación de la integración europea, la edificación de la cooperación euroasiática ha incidido en la profundización de iniciativas de cooperación regional existentes, como en el caso del proyecto de Comunidad Económica ASEAN para 2020 y, de manera menos ambiciosa, del proyecto la Zona de Libre Comercio en el seno de SAARC. Se trata de una tendencia integradora que ha facilitado el fortalecimiento de un nuevo regionalismo asiático, en la que se inscribe la iniciativa de constitución en 1999 del foro ASEAN+3 (China, Japón y Corea del Sur), que ha supuesto no sólo una intensificación del diálogo político en Asia Oriental, sino que ha contribuido al surgimiento de proyectos de cooperación en ámbitos concretos, como queda atestiguado con el acuerdo de cooperación monetaria, no ajena al exitoso nacimiento del euro, recogido en la Iniciativa de Chiang Mai (2000), o los proyectos de constitución de zonas de libre comercio en el mismo contexto ASEAN+3, cuyo primer ejemplo tangible es el formalizado entre ASEAN y China con ocasión de la última Cumbre de Vientiane celebrada a finales de noviembre de 2004.

El surgimiento de nuevos foros de cooperación regional y transregional representa una excelente oportunidad para aprovechar potenciales sinergias y profundizar en el desarrollo de cauces de diálogo multilateral, objetivos a los que

“ El elemento más original de ASEM proviene de su verticalidad, como catalizador de una activa participación de la sociedad civil, en la forma de iniciativas informales asociadas al proceso ”

“ Por un efecto de emulación de la integración europea, la edificación de la cooperación euroasiática ha incidido en la profundización de iniciativas de cooperación regional existentes ”

se adapta de manera especialmente prometedora el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este, nacido en 1999 y que reúne a los países ASEAN+3, Australia, Nueva Zelanda, y, por parte iberoamericana, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. FOCALAE es una fiel réplica de ASEM, tanto en su origen (ambos procesos surgen de la iniciativa de Singapur), como en su estructura y criterios de funcionamiento, lo que abre interesantes vías hacia posibles esquemas de cooperación triangular, en las que España estaría llamada a jugar un papel especialmente activo, dada su privilegiada relación con Iberoamérica.

Los Estados ASEM representan el 60% de las contribuciones a Naciones Unidas, en cuyo seno se encuentran planteadas cuestiones de importancia estratégica clave, no sólo en relación con el proceso de reforma institucional, sino respecto a cuestiones de fondo, como la definición del concepto de intervención humanitaria o la articulación de las medidas de coordinación de la lucha contra el terrorismo internacional en el marco de la Resolución del Consejo de Seguridad 1373.

Tanto Europa como Asia deben favorecer un comercio internacional basado en normas acordadas multilateralmente. El fracaso de la reunión de Cancún hace imperativo trabajar conjuntamente para relanzar la Organización Mundial de Comercio y el Programa de Doha para el Desarrollo como marco de concertación frente a tentaciones unilaterales de aplicación de medidas proteccionistas o mercantilistas.

Del mismo modo, la gestión global sostenible de los recursos energéticos obliga a establecer estrategias comunes, mediante el desarrollo de la cooperación euroasiática en el marco del Tratado de la Carta de la Energía o el alineamiento con las reglas de la Agencia Internacional de la Energía. Hacer compatible el crecimiento con un consumo racional de energía no tiene únicamente una incidencia directa en el acceso a los recursos, sino también, y muy especialmente, en la conservación del medio ambiente lo que, más allá de los tibios resultados de la reciente Cumbre de Buenos Aires, obliga a trabajar conjuntamente para la aplicación del Protocolo de Kyoto para reducir las emisiones de dióxido de carbono y, en consecuencia, el calentamiento del planeta.

Al lado del sida, de alcance universal, pandemias como el SARS o la Gripe Avícola, especialmente vinculadas con Asia, constituyen retos que exigen una estrecha colaboración en el marco de la OMS. Por otra parte, la tragedia desencadenada en varios países asiáticos por el terrible maremoto surgido de las entrañas del Océano Índico y la necesidad de conseguir la mayor efectividad posible a las ayudas destinadas a las zonas damnificadas, deben servir de acicate para tomar conciencia de la necesidad de elevar el grado de coordinación en las estrategias y acciones de ayuda humanitaria, de emergencia o de cooperación al desarrollo, en general. La Unión Europea y Japón reúnen con creces los mayores recursos disponibles en ayuda al desarrollo, lo que lleva aparejada una especial responsabilidad para contribuir a la consecución de los Objetivos del Milenio.

Perspectivas de la cooperación euroasiática: unidad en la diversidad

Es difícil en nuestros días entrar en una tienda o en unos grandes almacenes en Europa sin tropezarnos con productos asiáticos y, de hecho, el valor de nuestros intercambios comerciales se ha multiplicado por diez desde 1990, con una balanza claramente deficitaria para la parte europea (importamos 230 mil millones de euros y exportamos 140 mil millones). Sin embargo, el acercamiento entre Asia y Europa no ha tenido únicamente un reflejo económico. De hecho, el multilateralismo y la cooperación regional representan, si cabe en mayor medida que diez años atrás, ideas-fuerza imprescindibles frente al unilateralismo y a interpretaciones *sui generis* de la legalidad internacional. Precisamente el vínculo euroasiático ha sido el primer motor del diálogo, o si se quiere, alianza de culturas y civilizaciones, desde la necesidad de encontrar puntos de encuentro entre una Europa con un componente islámico que inspira un desasosiego (que los atentados de Madrid, las conexiones de Al-Qaeda en Europa o el asesinato del cineasta holandés Theo van Gogh no han contribuido a mitigar), y un continente asiático que alberga la mayoría de la población musulmana del mundo. Se trata de un debate clave para sentar unas bases sólidas no sólo para el diálogo euroasiático, sino para la convivencia en nuestras respectivas sociedades.

Desde el reencuentro entre Europa y Asia, hace ahora diez años, se ha producido, sin ánimo de exhaustividad, por parte europea, el nacimiento del euro, la ampliación de la UE o el proyecto de Constitución Europea. En el continente asiático, los dragones, tras la crisis de 1997, han perdido en parte su

anterior sex appeal, en beneficio de China, e India en menor medida, en plena pujanza. Con todo, del mismo modo que el concepto de crisis se designa en chino con la palabra *wei ji*, compuesta por los conceptos de amenaza y oportunidad, las piedras del camino, deben incentivar debates abiertos sobre nuestros respectivos modelos de sociedad. En este sentido, resulta revelador comprobar que algunos conceptos que hasta hace poco en Asia se consideraban inmutables, están siendo objeto de una nueva reflexión. Tal es el caso de la idea de democracia, no como un fin en sí mismo en tanto que cauce de expresión de la voluntad popular como en Europa, sino como medio para alcanzar el objetivo último de la estabilidad y la prosperidad social, a través de una gestión más eficaz y transparente de la res publica.

Probablemente ni siquiera con la ayuda de las herramientas adivinatorias del Libro de los Cambios sería posible entrever la senda que tomará la reforzada cooperación euroasiática que ha mostrado síntomas de cansancio. La voluntad política de los socios determinará la relevancia a medio y largo plazo del proceso, una vez restañadas las heridas sufridas tras el vía crucis de la ampliación de ASEM. El espíritu de Hanoi ha reproducido el espíritu de Karlsruhe. Si en 1994 se trataba de superar el aislamiento de China, una década más tarde se reproduce el razonamiento pragmático, optando por quebrar parcialmente el aislamiento de Myanmar, y evitar poner en peligro diez años de esfuerzos comunes. No cabe descartar que de la próxima Cumbre ASEM, que se prevé se celebre en Helsinki en 2006, resulte la incorporación de la India, Australia y de la Federación Rusa. Ello representaría un nuevo desafío a la ya, en ocasiones, renqueante cohesión política de ASEM, pero, al mismo tiempo, aportaría una nueva dimensión estratégica al

“ FOCALAE es una fiel réplica de ASEM, tanto en su origen (...) como en su estructura y criterios de funcionamiento, lo que abre interesantes vías hacia posibles esquemas de cooperación triangular, en las que España estaría llamada a jugar un papel especialmente activo”

proceso, que podría apoyarse en un continuum geográfico que permitiría plantear con realismo el ambicioso proyecto de trazar la *Iron Silk Road* (“ Ruta de Seda y Hierro”), un tendido férreo que conectaría las dos esquinas del continente euroasiático.

De todos modos, antes de que puedan hacerse realidad infraestructuras que acorten nuestra distancia geográfica, ya estamos tendiendo puentes de entendimiento y comprensión, en conexiones no férreas sino humanas, que demuestran de manera práctica y cotidiana que no sólo es urgente y necesaria la convivencia de culturas diferentes, sino que es posible. Frente a los que, como Samuel Huntington, nos consideran condenados a un choque de civilizaciones o, como André Glucksman, nos remiten a un discurso del odio, Asia y Europa están lúcidamente alimentando un proyecto común basado en el respeto de nuestra

diversidad, lo que únicamente puede conseguirse por medio de un diálogo generador de confianza, ya que, como sabiamente indicaba Confucio a su discípulo Tze-Kung, “ la confianza es lo único de lo que no podemos prescindir, porque es lo más valioso para el buen gobierno” .

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUSTELO, Pablo y DELAGE, Fernando, coords. (2002), *El Nuevo Orden Internacional en Asia-Pacífico*, Ediciones Pirámide, Madrid.

CHIRATHIVAT, S., KNIPPING, F. y YUE, Ch.S., eds. (2001), *Asia-Europe on the Eve of the 21st Century*, Chulalongkorn University, Bangkok.

GOLDEN, Seán, ed. (2004), *Multilateralismo versus Unilateralismo en Asia: El Peso Internacional de los “Valores Asiáticos”*, Fundació CIDOB, Barcelona.

HWEE, Yeo Lay (2003), *Asia and Europe. The Development and Different Dimensions of ASEM*, Routledge, Nueva York.

KAISER, Karl, ed. (2004), *Asia and Europe. The Necessity for Cooperation*, Council for Asia-Europe Cooperation, Tokyo.

RAVI, S., RUTTEN, M. y GOH, B.L., eds. (2004), *Asia in Europe. Europe in Asia*, Institute of South East Asian Studies, Singapur.

REITERER, Michael (2002), *Asia-Europe. Do They Meet?*, Asia-Europe Foundation, Singapur.

STOKHOV, W., VAN DER WELDE, P. y HWEE, Y. L., eds. (2004), *The Eurasian Space. Far More Than Two Continents*, International Institute for Asian Studies, Leiden.

http://europa.eu.int/external_relations/

www.aseminfoboard.org

www.asef.org

www.aseansec.org

