

La Unión Europea y Asia: una agenda convergente para la actuación en temas de seguridad y política exterior

Javier Solana Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común y Secretario General del Consejo de la Unión Europea

Resumen

Asia es importante para la UE –económicamente, políticamente y en términos de seguridad-. Europa tiene mucho interés en la prosperidad y estabilidad de Asia. Asia es la fuerza motriz de la economía mundial, con ocho de las diez economías de crecimiento más rápido en todo el mundo. La UE ha efectuado grandes inversiones en China, la India, Japón y otros países asiáticos. Nuestras economías están hoy más entrelazadas que nunca. Y lo mismo puede decirse de nuestros intereses en lo relativo a seguridad.

En este artículo se explica por qué Asia es importante para la Unión Europea, y por qué la UE es importante para Asia, y lo hace centrándose en perspectivas propias de seguridad y política exterior. También se presenta un esbozo de las acciones que está llevando a cabo la UE para profundizar su cooperación política y práctica con los socios asiáticos, bilateral y multilateralmente, y tanto regional como internacionalmente.

Principales aspectos de la Política Exterior y de Seguridad de la UE para Asia

Los avances en cuestiones relativas a la seguridad en Asia tienen un impacto directo en Europa y en los principales intereses europeos. Desde la crisis nuclear de Corea del Norte a la producción de drogas en Afganistán, la seguridad de los ciudadanos europeos está en juego. De un modo no tan tangible, una amenaza a la estabilidad regional que llevase a una pérdida de la confianza internacional y a una desaceleración o retroceso económico sería directamente perjudicial para las empresas y los inversores europeos. En su propio interés, y también para colaborar en unos objetivos internacionales de mayor alcance, nuestros socios en Asia son nuestros más fieles aliados a la hora de abordar estos y otros asuntos clave en el panorama internacional.

Ya hace tiempo que la UE está siendo un activo protagonista en los temas económicos y comerciales que tienen que ver con Asia, pero nuestra importancia como uno de los actores en el campo político y de la seguridad sigue creciendo y es muy bien acogida por nuestros socios asiáticos. Los objetivos básicos de seguridad de la UE fueron resumidos en la Estrategia Europea de Seguridad aprobada por los jefes de estado y de gobierno de la UE en diciembre de 2003. (véase <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>). Este duradero marco político ha contribuido a orientar la actuación europea y el desarrollo de nuestra cooperación en Asia. Actualmente, nuestros socios asiáticos están familiarizados con los objetivos de nuestra política, y muchos de ellos comparten los mismos objetivos. Muchos de ellos, por consiguiente, consideran que es de su propio interés colaborar de un modo cada vez más estrecho con una Unión Europea cada vez más activa y capaz.

Tres de los seis socios estratégicos globales identificados por la Estrategia de Seguridad están en Asia: China, la India y Japón. Juntamente con los jefes de estado y de gobierno de la UE y Xosé Manuel Barroso, de la Comisión, me reúno con los líderes de estos países al menos una vez al año para debatir importantes asuntos de interés internacional y bilateral, y para revisar nuestra asociación bilateral. Y por debajo del nivel de estas reuniones en la cumbre hay una red compleja, regular y cada vez más intensa de consultas políticas y de cooperación práctica,

“ Los objetivos básicos de seguridad de la UE fueron resumidos en la Estrategia Europea de Seguridad aprobada por los jefes de estado y de gobierno de la UE en diciembre de 2003 (...) Tres de los seis socios estratégicos globales identificados por la Estrategia de Seguridad están en Asia: China, la India y Japón.”

includidos los contactos día a día entre yo mismo y mis colaboradores y nuestros homólogos en Beijing, Nueva Delhi y Tokyo. Cada vez más, nos tenemos en cuenta los unos a los otros y discutimos de un modo progresivamente más estrecho nuestras ideas y nuestras líneas de actuación. Cada uno de estos tres socios estratégicos tiene su propia agenda y su propia perspectiva, pero los tres son actores progresivamente más activos e importantes en el escenario internacional, lo que redundará en beneficio de la comunidad internacional en su conjunto. La UE también ha establecido asociaciones cada vez más estrechas y profun-

das con otros muchos países asiáticos, además de con diversas organizaciones y agrupaciones regionales, a las que nos referiremos más adelante.

La existencia de esta red de socios estratégicos y de otros interlocutores bilaterales ilustra perfectamente el hecho de que no puede haber una estrategia de conjunto respecto a la globalidad de Asia –la región es simplemente demasiado grande, y los temas a tratar y los desafíos a abordar son demasiados como para que tenga sentido ni siquiera intentar “una política asiática”. Debemos hablar en cambio de pautas de compromiso bilaterales y multilaterales diseñadas para abordar conjuntamente los muchos retos relativos a la política exterior y de seguridad que afectan a Asia y al mundo entero.

Centrándome más específicamente en la dimensión multilateral del asunto, acabo de regresar de mi reunión anual con los ministros de Asuntos Exteriores del Foro Regional de ASEAN (FRA) de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), que este año se ha celebrado en Kuala Lumpur, Malasia. El FRA es el único foro para el diálogo regional y la cooperación específicamente en temas de seguridad que tiene lugar en Asia, y extrae su fuerza de la implicación en el mismo de países que no forman parte del tradicional motor para el diálogo y la cooperación que constituye la ASEAN+3 (China, Japón, República de Corea). Yo encabezé la delegación de la UE y fui acompañado por los ministros de Exteriores y los representantes de Australia, Canadá, India, Mongolia, Nueva Zelanda, Corea del Norte, Pakistán, Papúa Nueva Guinea, Rusia, Timor-Leste y Estados Unidos. Con este elenco de participantes, resulta evidente la gran importancia que tiene la reunión.

Discutimos en ella una amplia lista de temas internacionales, centrándonos en los desarrollos relativos a Asia, pero sin limitarnos a ellos. Analizamos la situación en Corea del Norte y en Myanmar, así como la amenaza del terrorismo. Pero el grueso de nuestra atención se centró en asuntos internacionales como la situación en el Líbano, Oriente Medio e Irán. Ello contribuye a ilustrar la amplitud de intereses y objetivos comunes compartidos por Europa y Asia concernientes a temas globales. Sólo para poner un ejemplo, el apoyo de nuestros socios asiáticos ha sido de vital importancia para los esfuerzos de la Unión Europea para encontrar una solución a la situación nuclear en Irán. También discutimos juntos la importancia de un mayor entendimiento entre religiones y culturas, y personalmente estoy muy interesado en promover aún más el diálogo y la cooperación práctica entre nosotros en este tema tan crucial. El FRA tiene mucho que ofrecer en cuanto a la intensificación del diálogo y la confianza interregionales, particularmente en lo relativo al tema de la transparencia militar (...)

“El Foro Regional de ASEAN tiene mucho que ofrecer en cuanto a la intensificación del diálogo y la confianza interregionales, particularmente en lo relativo al tema de la transparencia militar (...) Tengo mucho interés en que la UE juegue un papel clave en dar un impulso aún mayor al FRA.”

La UE también está muy interesada en apoyar más de cerca el trabajo de varias organizaciones regionales en Asia. La UE presta su apoyo al desarrollo y funcionamiento efectivo de diversas organizaciones regionales en varias partes del mundo, por ejemplo, entre otras, en la Unión Africana. En Asia, la UE tiene estrechos contactos con la ASEAN desde hace más de treinta años. Si bien nuestras relaciones se enfocaron inicialmente en temas comerciales y económicos, los temas políticos y de seguridad han ido ocupando cada vez más el primer plano. Nuestros amigos de la ASEAN son socios importantes en muchas áreas, y la UE está sumamente interesada en profundizar aún más en nuestra relación bilateral, incluyendo la actual negociación sobre los Acuerdos de Participación y Cooperación con varios estados de la ASEAN. Como una firme muestra de nuestra positiva determinación en este sentido, en julio de este año informé a mis colegas de la ASEAN de que la UE había decidido que debía entrar en el Tratado de Amistad y Cooperación de la ASEAN. Actualmente se está llevando a cabo un trabajo técnico y legal con este objetivo. La ASEAN, igualmente, está

Útil e importante como es, sin embargo, el FRA es por supuesto, sólo uno de los medios de que disponemos para establecer acuerdos bilaterales y multilaterales con los países asiáticos, tanto colectiva como individualmente. La Conferencia Asia-Europa (*Asia-Europe Meeting* o ASEM) celebrará su sexta cumbre en Finlandia en septiembre de este año, y reunirá a los jefes de estado y de gobierno de los 38 países participantes. La ASEM ha contribuido al acercamiento entre Asia y Europa mediante sus muchas y útiles líneas de diálogo, y ha tenido sus mayores éxitos, probablemente, en áreas como la economía y las finanzas, aunque también ha llevado a cabo un trabajo muy considerable en temas de política exterior como el diálogo interreligioso, en el que las naciones asiáticas tienen mucha experiencia que compartir (incluyendo a Indonesia, un país multiconfesional con la mayor población de fe islámica del mundo). La UE está profundamente comprometida en el éxito de la ASEM, y sé que nuestros socios asiáticos comparten nuestro interés.

La UE también está muy interesada en apoyar más de cerca el trabajo de varias organizaciones regionales en Asia. La UE presta su apoyo al desarrollo y funcionamiento efectivo de diversas organizaciones regionales en varias partes del mundo, por ejemplo, entre otras, en la Unión Africana. En Asia, la UE tiene estrechos contactos con la ASEAN desde hace más de treinta años. Si bien nuestras relaciones se enfocaron inicialmente en temas comerciales y económicos, los temas políticos y de seguridad han ido ocupando cada vez más el primer plano. Nuestros amigos de la ASEAN son socios importantes en muchas áreas, y la UE está sumamente interesada en profundizar aún más en nuestra relación bilateral, incluyendo la actual negociación sobre los Acuerdos de Participación y Cooperación con varios estados de la ASEAN. Como una firme muestra de nuestra positiva determinación en este sentido, en julio de este año informé a mis colegas de la ASEAN de que la UE había decidido que debía entrar en el Tratado de Amistad y Cooperación de la ASEAN. Actualmente se está llevando a cabo un trabajo técnico y legal con este objetivo. La ASEAN, igualmente, está

elaborando marcos para la intensificación de la integración y la cooperación regional, construyendo tres comunidades: la económica, la relativa a la seguridad y la sociocultural. Existen claros paralelismos entre este proceso y el desarrollo de la Unión Europea, y la UE está proporcionando consejo y aliento a esta iniciativa a diferentes niveles.

La ASEAN también constituye un buen ejemplo de un área en la que la UE ha proporcionado su apoyo, menos en protección o promoción de sus intereses de seguridad, pero en la que hemos sido invitados a intervenir en apoyo de nuestros socios regionales o de los intereses más amplios de la comunidad internacional en su conjunto. Con ello estamos reforzando aún más la reputación que nos hemos ganado de ser un actor global eficaz y responsable. Un ejemplo de ello es nuestra intervención en Aceh, Indonesia. Menos de un año después de los trágicos acontecimientos del tsunami de diciembre de 2004, se firmó un acuerdo de paz en Helsinki, y los observadores de la UE y de la ASEAN trabajaron conjuntamente para contribuir a su firma. Si bien nuestra misión todavía no se ha completado, la iniciativa liderada por la UE ha contribuido a aportar paz y estabilidad a la zona después de casi treinta años de conflicto, incluyendo la aportación al desarme y a la reintegración de los excombatientes. Las elecciones provinciales que está previsto que se celebren antes de final de este año constituirán un nuevo hito en la pacífica evolución de la región. Incluso después de la conclusión de las mismas a final de año, la UE seguirá estando firmemente comprometida, mediante su ayuda al desarrollo, en el proceso de conseguir la estabilidad a largo plazo de la zona.

En un contexto asiático más amplio, la UE sigue muy de cerca el desarrollo de la Cumbre del Este de Asia inaugurada en diciembre de 2005. La UE cree firmemente que debe participar tan estrechamente como sea posible en la estructura de la Cumbre del Este de Asia, siendo como es uno de los protagonistas más interesados en la seguridad en Asia, y espero que nuestros socios asiáticos nos darán su apoyo para hacer que este deseo se convierta en realidad.

La UE también ha seguido muy atentamente el desarrollo de la SAARC (*South Asian Association for Regional Cooperation* o Asociación de Asia del Sur para la Cooperación Regional, SAARC), y quiero agradecer calurosamente la decisión del Consejo de Ministros de la SAARC, tomada el 1 de agosto de este año, de permitir a la UE asistir a las futuras reuniones de la SAARC en calidad de observador. Este es un importante paso adelante en el acercamiento entre la UE y el desarrollo en Asia Meridional, para beneficio mutuo de ambas partes.

La Organización para la Cooperación de Shanghai es otra estructura regional de interés para la UE. Formada por

China, Rusia y los estados de Asia Central (si bien con una serie de crecientes interacciones con un amplio espectro de estados regionales en calidad de observadores), esta organización se ha centrado en diversos asuntos de importancia regional e internacional, incluyendo la cooperación económica y en temas de seguridad. Yo y mis colaboradores de más alto rango hemos tenido contactos con el Secretario General en diversas ocasiones y estoy muy interesado en que este diálogo continúe.

La UE (incluyendo sus Estados Miembro actuando colectivamente) también han invitado a nuestros socios asiáticos a participar en varios otros organismos y foros internacionales, entre ellos determinados organismos de la ONU y de la OIT. Ya me he referido antes al trabajo sobre Irán del Consejo Directivo de la Agencia Internacional de la Energía Atómica. Podría poner otros muchos ejemplos como este en los que trabajamos con unos objetivos compartidos. La UE agradece la actitud franca y abierta de las estructuras regionales asiáticas, y seguirá interactuando y cooperando con estas organizaciones del modo que se considere más oportuno, en interés tanto de la UE como de nuestros socios asiáticos.

Entrando más en detalle en una selección de las situaciones regionales o nacionales de tensión o conflicto en Asia en las que la UE tiene un interés especial, y sin llevar a cabo un estudio exhaustivo, me gustaría destacar una serie de recientes desarrollos en Afganistán, Myanmar, Corea del Norte y, en una categoría algo diferente, las relaciones entre las dos orillas del Estrecho de Taiwan y la cuestión, de alcance más general, de la construcción de un marco de confianza interregional mutua en el este de Asia.

- Hay muchas tendencias positivas en Afganistán, pero algunos retos importantes siguen en pie. La UE, junto con otros muchos socios internacionales, se comprometió en enero de este año a firmar un acuerdo para ayudar al gobierno afgano a conseguir sus objetivos en los ámbitos del desarrollo económico, el desarrollo de sus instituciones, la ley, el orden y la seguridad, y también para combatir el cultivo y el tráfico de narcóticos. Como consecuencia de este acuerdo este año hemos asistido a una intensificación del esfuerzo internacional en el que están involucrados la UE, la ONU, la OTAN y otras organizaciones en la elaboración de un plan de acción global en apoyo del presidente Karzai y de su gobierno.

- Los retos planteados en Myanmar son de un carácter completamente diferente. Allí, el gobierno militar mantiene su aislamiento de la comunidad internacional al negarse a cumplir sus promesas de avanzar hacia la democratización. Celebro y respaldo enérgicamente los recientes comentarios del ministro de Exteriores malayo Syed Hamid instando a

Myanmar a hacer reformas, un mensaje del que, debo decir, se hacen cada vez más eco los socios de Myanmar en la ASEAN. La incapacidad del régimen para hacer reformas es un asunto que provoca la preocupación internacional y que afecta a las vidas y al bienestar del pueblo birmano y de otros pueblos de la región. Es responsabilidad del gobierno birmano poner en libertad a Aung San Suu Kyi, permitir actuar libremente a la Liga Nacional por la Democracia y a otros grupos de la oposición, y hacer los preparativos necesarios para poder celebrar lo antes posible unas elecciones libres y justas.

- En Corea del Norte, la UE se ha comprometido activamente en apoyo de los esfuerzos internacionales encaminados a resolver la situación nuclear, consecuentemente con nuestros esfuerzos más generales a favor

de la no proliferación nuclear. La UE y otros muchos miembros de la comunidad internacional asistimos con preocupación y sorpresa a las pruebas de lanzamiento de misiles llevadas a cabo en Corea el 5 de julio de 2006, incluido el primer lanzamiento en muchos años de un misil de largo alcance, en contravención de la prohibición autoimpuesta de efectuar este tipo de ensayos. Ello socavó la estabilidad regional y constituyó un acto altamente provocador, especialmente dado que se produjo después de las llamadas de la comunidad internacional a no proceder a dicho ensayo. La cosa fue aún más grave debido a la falta de cualquier tipo de aviso oficial. Celebro la firme y unitaria respuesta internacional a este acto, que se concretó especialmente en la resolución 1.695 del Consejo de Seguridad de la ONU. Ha llegado el momento de que Corea del Norte ponga fin a sus evasivas, reanude su participación en las Conversaciones a Seis Bandas y se ponga a trabajar para poner en práctica lo antes posible los compromisos que asumió en la Declaración Conjunta de Beijing de septiembre de 2005.

- También continúan las tensiones a ambos lados del Estrecho de Taiwan. Si bien celebro los pasos dados recientemente por las dos partes para incrementar la confianza y estimular de un modo concreto la cooperación, los riesgos de falta de entendimiento y los posibles errores de cálculo siguen siendo una realidad, especialmente en una situación en la que el potencial militar se mantiene deliberadamente oculto, lo cual aumenta el riesgo y disminuye la disuasión, en vez de lo contrario. La UE tiene muy claro que China es una oportunidad más que una amenaza, pero es evidente que hay una serie de preocupaciones regionales que deben abordarse. Confío en que desde ambos lados del Estrecho se den pasos para aumentar el entendimiento y la franque-

za militar, para reducir la tensión y para evitar a toda costa las provocaciones. Los pasos positivos dados en las relaciones entre ambos lados del Estrecho alentarán igualmente una confianza regional más amplia. La política de la UE al respecto es clara –una sola China-, pero continuará alentando a ambas partes dentro de este marco a tomar nuevas iniciativas destinadas a promover el diálogo, la cooperación práctica y la confianza mutua. La UE está firmemente con-

vencida de que la cuestión de Taiwan debe resolverse pacíficamente mediante negociaciones a ambos lados del Estrecho entre todos los actores involucrados, incluyendo contactos directos de gobierno a gobierno.

No es solamente a ambos lados del Estrecho de Taiwan donde puede hacerse más para aumentar los niveles existentes de confianza y entendimiento. La

“La UE tiene muy claro que China es una oportunidad más que una amenaza, pero es evidente que hay una serie de preocupaciones regionales que deben abordarse (...) La UE está firmemente convencida de que la cuestión de Taiwan debe resolverse pacíficamente mediante negociaciones a ambos lados del Estrecho entre todos los actores involucrados, incluyendo contactos directos de gobierno a gobierno.”

tensión que existe actualmente entre los gobiernos del este de Asia no es de ninguna ayuda a la estabilidad regional y, más ampliamente, internacional. Confío en que los gobiernos de la región sigan tomando iniciativas encaminadas a promover el diálogo y a construir redes de cooperación e integración regional cada vez más densas, a combatir las presiones y las tentaciones del nacionalismo, y a promover al mismo tiempo un mayor estrechamiento de los vínculos interpersonales entre los pueblos de la zona.

La lucha contra el terrorismo es un esfuerzo necesariamente combinado que ha contribuido a estrechar los lazos entre Europa y los países de la región. Ya me he referido a la situación en Afganistán. Pero el terrorismo también constituye una constante y seria amenaza en otros lugares del mundo, también en Asia Meridional y en el Sudeste Asiático. Trabajando con los gobiernos de la región, la UE ha proporcionado una considerable ayuda técnica compartiendo su experiencia con los departamentos de seguridad de los estados, respaldando una cada vez mayor operatividad nacional y regional. Un buen ejemplo de un centro regional de experiencia y excelencia es el Centro Indonesio para la Cooperación y la Seguridad, con sede en Yakarta, donde la UE ha colaborado con Indonesia y otros socios regionales e internacionales en la creación y adiestramiento de un potencial operativo.

La cooperación regional e interregional no es, sin embargo, tan evidente de momento en la cuestión cada vez más acuciante del suministro energético. Al igual que en Europa, muchas de las economías clave en Asia son importadoras netas de energía. La propiedad de los recursos energéticos de la región también está sujeta a disputas y produce ten-

siones. La energía es un tema de una importancia crítica en el contexto internacional, y tanto la UE como Asia tienen mucho que ganar si abordan el tema coordinadamente.

Finalmente, también quiero escribir unas palabras sobre la importancia de una mayor interacción y entendimiento entre nuestros pueblos. Estoy muy interesado en alentar el trabajo de los académicos y de los gabinetes estratégicos para estrechar aún más los lazos entre los expertos de Asia y Europa. La reciente propuesta de celebrar mesas redondas de intelectuales y académicos en paralelo a las cumbres de la UE con nuestros socios asiáticos es una buena idea. La última vez que estuve en China visité la Escuela Internacional Sino-europea de Ciencias Empresariales de Shanghai. También sé que existen muchas fórmulas de colaboración entre instituciones académicas chinas y europeas, y quisiera alentar otras muchas iniciativas similares. En esa misma línea, el reforzamiento de los vínculos entre los ciudadanos de uno y otro pueblo debería convertirse en una prioridad aún más alta para nosotros. Me

“ Al igual que en Europa, muchas de las economías clave en Asia son importadoras netas de energía (...) [Este es] un tema de una importancia crítica en el contexto internacional, y tanto la UE como Asia tienen mucho que ganar si abordan el tema coordinadamente.”

complacido enormemente el éxito en 2005 del Año de los Contactos entre los Pueblos de la UE y Japón, y confío no solamente en que esta iniciativa tenga una continuidad efectiva mediante el aumento de los intercambios culturales entre Europa y Japón, sino también en que este mismo modelo se repita pronto en otras partes de Asia. Las oportuni-

dades para el turismo se están haciendo cada vez más fáciles, en ambas direcciones. La UE está ya promoviendo el establecimiento de vínculos entre políticos, periodistas, estudiantes y otros colectivos de jóvenes asiáticos y europeos. Y tengo mucho interés en que trabajemos

aún más intensamente en este sentido.

En conclusión, existe una importante agenda común entre Europa y nuestros socios asiáticos respecto a asuntos que afectan a Asia y respecto a cuestiones más globales. Tenemos mucho que ganar de una cooperación y coordinación más estrechas. Seguirá siendo mi objetivo trabajar en aras de esta mayor cercanía y estrechamiento de relaciones.