



UNISCI Discussion Papers

DIEZ AÑOS DE ASEM: LUCES Y SOMBRAS DEL DIÁLOGO EUROASIÁTICO EN EL UMBRAL DE LA CUMBRE DE HELSINKI.

AUTOR:¹

RAMON MOLINA LLADÓ²
Fundación Asia-Europa (ASEF)

El pasado tres de marzo se cumplieron diez años desde la celebración en Bangkok de la Primera Cumbre ASEM de Jefes de Estado y de Gobierno. El foro ASEM (Asia Europe Meetings) ha venido reuniendo, a título individual, alrededor de una misma mesa, a los países de la Unión Europea, junto a la Comisión, al lado de los países ASEAN más Tres (Corea, China y Japón) en un proceso flexible y multidimensional de diálogo y cooperación basado en los principios de igualdad y respeto mutuo. De los veintiséis iniciales, se ha pasado, tras la ampliación ratificada en la última Cumbre de Hanoi (octubre 2004), a treinta y nueve socios, tras la admisión de los diez nuevos Estados miembros de la UE y los tres Estados miembros de ASEAN (Camboya, Laos y Myanmar) que aún no lo eran de ASEM.

Sin lugar a dudas, un aniversario representa una ocasión de celebración, aunque, en este caso, constituye igualmente un momento propicio para reflexionar, de forma constructiva, evaluando los ciertamente nada despreciables logros alcanzados hasta ahora y analizar aquellas carencias susceptibles de ser mejoradas para afrontar el futuro de ASEM desde un compromiso renovado y fructífero. La próxima Cumbre ASEM, que está previsto se celebre en Helsinki los próximos 10 y 11 de septiembre, será el marco ideal para llevar a cabo dicha reflexión e identificar las líneas de actuación estratégica para los próximos años.

Precisamente por los muchos e importantes temas que estarán sobre la mesa de los Jefes de Estado y de Gobierno, una de las primeras tareas de los organizadores de esta Cumbre-Aniversario deberá centrarse en identificar un formato y una metodología de trabajo adecuada y eficiente que permita abordar de forma plena los tres pilares –político, económico y cultural- alrededor de los cuales se articula el proceso.

Desde un punto de vista político, resulta previsible un protagonismo del diálogo sobre temas de seguridad centrado en la colaboración en la lucha antiterrorista. Además, los socios deberán explorar el modo en que se pueda hacer posible la formación de un verdadero consenso ASEM en el marco del proceso de toma de decisiones de Naciones Unidas. En el

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

² Ramón Molina Lladó es diplomático y director de intercambios de la Fundación Asia-Europa (ASEF).



contexto económico, las partes han manifestado reiteradamente su insatisfacción por la falta de progreso en relación con la cooperación en temas comerciales y de inversiones. De hecho, bajo la inspiración de APEC, la cooperación económica estaba llamada a convertirse en la punta de lanza del diálogo ASEM. Sin embargo, la crisis financiera asiática de 1997 dio en gran parte al traste con la ambición germinal de ASEM de convertirse en el foro de convergencia entre el potente mercado europeo y el milagro asiático. Una parte de los socios asiáticos han manifestado explícitamente la conveniencia de construir un partenariado económico propio de ASEM. En las circunstancias actuales, sin que se haya aún confirmado la celebración de una reunión de Ministros de Economía que prepare los temas a tratar en la Cumbre de Helsinki, parece difícil que dicha ambición pueda concretarse a corto plazo. En el ámbito cultural, la virulenta polémica desatada por la publicación de las caricaturas del Profeta Mahoma constituye uno más en la larga lista de amargos y dolorosos ejemplos de enfrentamiento e incomprensión surgidos al calor de la brecha cultural que pone en peligro no sólo el diálogo y la cooperación entre gobiernos, sino la convivencia en la propia sociedad civil entre nuestros países y en el corazón de nuestras sociedades. Por ello, la próxima Cumbre tendrá, con toda probabilidad, como uno de sus resultados más notorios, el reforzamiento del tercer pilar ASEM.

La consecución de tal objetivo pasará, ciertamente, por la atribución de un mayor protagonismo a la Fundación Asia Europa (ASEF), que, creada por los Ministros de Asuntos Exteriores ASEM en febrero de 1997, es, actualmente, la única institución vinculada al proceso. Su labor en favor del entendimiento y colaboración entre gobiernos y sociedad civil de Asia y Europa debe valorarse como un activo fundamental para el proceso ASEM en su conjunto. De hecho, la naturaleza privilegiada de ASEF, a medio camino entre una institución *puramente* intergubernamental y una organización *puramente* identificada con la sociedad civil, la convierten en el catalizador ideal al servicio del diálogo intercultural entre Asia y Europa. El reconocimiento de este papel por parte de los socios ASEM explica en gran medida el esfuerzo que se está llevando a cabo en las reuniones SOM (Senior Officials Meetings o Reuniones de Altos Funcionarios), preparatorias de la próxima Cumbre, para arbitrar un sistema que garantice la sostenibilidad financiera de la Fundación, sin renunciar al vigente principio de voluntariedad de las aportaciones de los Estados. Es de desear que un mayor compromiso de los Estados en el sostenimiento de ASEF no vaya en detrimento de la independencia de la Fundación, sino en beneficio de su capacidad de planificación estratégica, al servicio de las prioridades del diálogo euroasiático.

La naturaleza flexible e informal del proceso ASEM se encuentra en el origen de gran parte de sus carencias. Los Padres Fundadores optaron diez años atrás por configurar ASEM como un proceso, acorde con la tradición de cooperación intergubernamental asiática, apartándose de una vía que abocara en una estructuración institucional. Si bien ello ha proporcionado una apreciable capacidad de adaptación a los Encuentros Asia Europa, también es cierto que objetivos como la visibilidad o la eficacia en la toma de decisiones se han visto directamente perjudicados por la adopción de tal modelo. Ante esta realidad, se ha ido generando un consenso entre los socios de ASEM sobre la necesidad de mejorar los mecanismos de coordinación y la capacidad de seguimiento y ejecución de las diversas iniciativas surgidas de las sucesivas Cumbres que, en su mayor parte, han ido quedando relegadas u olvidadas tras ser reemplazadas por nuevos proyectos que han compartido el mismo destino. Para responder a este desafío se ha establecido el llamado “Secretariado Virtual”, iniciativa japonesa que pretende crear un verdadero mecanismo de *coordinación*. Desde la perspectiva de la mayor parte de los socios asiáticos, mientras los socios europeos habrían podido hasta ahora beneficiarse del papel natural de coordinación de la Comisión, la parte asiática habría sufrido de forma especial tal carencia. Sin embargo, si bien es preciso



admitir que la introducción del mencionado mecanismo virtual de coordinación puede contribuir a paliar algunas de las importantes debilidades institucionales y lagunas de gestión sufridas hasta ahora, no cabe descartar que, a medio plazo, resulte inevitable admitir la necesidad de crear un verdadero secretariado, de dimensión reducida y naturaleza profesional. Así, a pesar de que la parte europea ha gozado de una ventaja comparativa en el terreno de la puesta en común del seguimiento de las iniciativas surgidas de las sucesivas Cumbres, ello no ha tenido el impacto necesario en beneficio de ASEM en su conjunto. El actual modelo basado en reuniones periódicas de un grupo de cuatro Coordinadores -en representación, por parte europea, de la Comisión y la Presidencia del Consejo, y, por parte asiática, de sendos representantes de ASEAN y de uno de los tres Estados de Asia nororiental- ha carecido del suficiente apoyo administrativo y, consecuentemente, ha tenido una efectividad más que modesta. Por tanto, la necesidad de coordinación no puede considerarse como algo europeo o asiático, sino como un desafío común, cuya solución debe pasar por la puesta en marcha de un engranaje administrativo propio.

Con toda probabilidad, se planteará también en Helsinki la necesidad de formalizar una nueva ampliación. La parte europea propondrá, presumiblemente, la admisión de Rumanía y Bulgaria que, a excepción del derecho de voto, participan ya de facto de forma plena en el proceso de toma de decisiones de la UE. Por parte asiática, cabe pensar en una futura incorporación de Timor Leste, sin perjuicio de que otros países han manifestado su interés en ser admitidos, como es el caso de Mongolia e, incluso, Uzbekistán. De hecho, se han planteado ya en el pasado vías de ampliación que permitieran incorporar a Nueva Zelanda y Australia o a la propia Federación Rusa, lo que dotaría al proceso de un *continuum* geográfico. En no pocas ocasiones se echa en falta la presencia en el proceso de la India, no sólo por su peso y potencial económicos, sino por su importancia cultural en el contexto asiático. No es menos cierto que la incorporación de la India conllevaría muy probablemente la del resto de Estados de Asia Meridional. En todo caso, será preciso que ASEM establezca una delimitación fronteriza clara que evite una tendencia expansiva ilimitada que traería como consecuencia la desnaturalización del diálogo y su asimilación de facto a un sistema *quasi* onusino.

Por otra parte, no debe olvidarse que la ampliación del proceso ha representado el único desafío que ha puesto en peligro la propia supervivencia del mismo. La admisión de Myanmar hizo temblar los cimientos de ASEM y, aún hoy, constituye una asignatura pendiente. Tras intensos y prolongados forcejeos diplomáticos, los europeos dieron su brazo a torcer aceptando, a regañadientes, la inclusión de Yangon en un proceso basado en los principios de igualdad, respeto mutuo, consenso y no injerencia. Difícilmente dichos principios pueden considerarse inmunes a una realidad que se define por el mantenimiento de sanciones entre Estados parte. En todo caso, más allá del debate sobre la conveniencia o no de incorporar a Myanmar al proceso ASEM, a estas alturas no cabe más que constatar su pertenencia formal al mismo. Ciertamente, la presencia de Myanmar ha supuesto, al menos desde la perspectiva europea, la pérdida de la virginidad de ASEM. Sin embargo, es preciso reconocer que el proceso ASEM acoge e integra en pie de igualdad, desde sus inicios, regímenes políticos de muy diversa naturaleza. En su momento, la posibilidad de aglutinar y establecer un diálogo político con regímenes alejados de los patrones democráticos, lejos de considerarse un pecado original del proceso, se mostraba como una de sus principales *raisons d'être*. Huelga hacer una lista de los socios que ni pasaban en su momento ni pasarían en la actualidad la prueba del algodón democrático. Cabría, pues, preguntarse dónde se hallaría la frontera entre lo aceptable y lo inaceptable. Evidentemente, el rasero utilizado para fijar la admisibilidad de socios en el proceso nunca contempló una distinción fundamental entre estados democráticos, autoritarios o totalitarios. Desde el nacimiento del proceso ASEM el diálogo político, primer



pilar del proceso, se inspiró en la necesidad de utilizar cuantos instrumentos político-diplomáticos estuvieran al alcance de unos y otros para garantizar el mantenimiento de un diálogo abierto y omnicompresivo que permitiera abordar, de forma informal y desde el respeto mutuo, temas a menudo considerados tabú o, cuanto menos incómodos, cuyo planteamiento en foros formales, podía comprometer avances en el diálogo político o la cooperación económica y comercial.

No escasean los casos en los que un grupo de Estados, con independencia de sus principios rectores, deciden formar una plataforma de cooperación al servicio de fines comunes, como ocurre, entre otros, con la Comunidad Iberoamericana de Naciones o el Partenariado Euromediterráneo que reúne a socios de muy diverso talante político y, ni que decir tiene, incluye a miembros cuyo derecho a existir se ha puesto históricamente en cuestión por otros Estados parte.

Resulta, pues, obvio que es posible e, incluso deseable, una cooperación multidimensional entre Estados que se rigen por principios políticos distantes e incluso antagónicos entre sí. Además, la exclusión de relaciones de gobierno a gobierno no es óbice para que se desarrollen cauces y canales de cooperación necesarios si se pretende ejercer una influencia real en la evolución de la situación político-social de otros países.

Volviendo a la realidad del diálogo euroasiático, y desde la citada constatación de un *statu quo* aceptado por todas las partes, quizá convendría adoptar una posición más pragmática y acorde con los criterios políticos que han inspirado la propia existencia de ASEM. Ha pasado ya el momento de lamentarse y ruborizarse por una decisión aceptada por todos y cada uno de los socios ASEM. Al contrario, resultaría probablemente aconsejable hacer de la necesidad virtud. Ello significa, por un lado, que es preciso aprovechar los mecanismos que ASEM pone a disposición de las partes para promover un diálogo con Myanmar que propicie una evolución positiva, en beneficio, ante todo, de la propia población, primera víctima de la situación vigente.

Cabría incluso plantearse futuras ampliaciones desde el prisma de la necesidad de otorgar a la Unión Europea un protagonismo político en la escena internacional que todavía no ha alcanzado plenamente. Dicho planteamiento tendría quizá su traducción práctica más evidente en el contexto del proceso negociador sobre la Península de Corea o *Six Party Talks*. A pesar de hallarse políticamente excluida del mismo, la UE ha aportado importantes ayudas financieras y asistencia técnica en apoyo de diversas iniciativas adoptadas en dicho foro. Resulta difícil identificar razones que puedan justificar la renuncia, por parte europea, a utilizar, en este u otros casos, cuantos medios diplomáticos se hallen a su alcance para ponerlos al servicio de su legítima vocación político-estratégica global. Siguiendo tal razonamiento, convendría seguramente examinar la posibilidad de que una hipotética presencia de Corea del Norte en ASEM pudiera facilitar un diálogo político informal con la Unión Europea y, al mismo tiempo, abrir nuevas posibilidades de contactos entre la sociedad civil de las dos Coreas. De los socios dependerá que se llegue siquiera a producir un debate alrededor de planteamientos de esta naturaleza.

Los diez primeros años de vida del proceso ASEM han transitado, de puntillas, por caminos llenos de vicisitudes y altibajos. Con todo, existe un acuerdo general sobre la utilidad de ASEM. Si los *Encuentros Asia Europa* no existieran, habría que inventarlos. Los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Helsinki tendrán la responsabilidad política de acometer un examen de conciencia común y un propósito de la enmienda desde los que surja un modelo reinventado que, a partir de una clara definición de las prioridades estratégicas del proceso,



articule los métodos de trabajo más adecuados de tales objetivos compartidos. Como acertadamente señalaba Séneca, todos los vientos son desfavorables para aquellos que desconocen su rumbo. La nave ASEM debe, pues, poner proa hacia un puerto común y navegar con firmeza en el mar de las relaciones euroasiáticas.