



## ASEM VI: LA RENOVACIÓN DEL PROCESO

Gracia Abad<sup>1</sup>

UNISCI / Universidad Complutense de Madrid

### Resumen:

La celebración de la sexta cumbre ASEM, una década después de la puesta en marcha del proceso que le da nombre, constituía una oportunidad única para hacer un balance del camino recorrido hasta el momento y también para establecer nuevos principios que permitan al proceso seguir avanzando. El artículo señala que han sido tres los que pueden ser considerados como principales resultados de la última cumbre: los desafíos globales como principal objeto de interés del diálogo entre Asia y Europa, la mejora de los métodos de trabajo de ASEM y la segunda ampliación.

**Palabras clave:** ASEM, Sexta Cumbre, Asia, Europa.

**Title in English:** "ASEM VI: The Renewal of the Process".

### Abstract:

*The 6<sup>th</sup> ASEM summit, held a decade after the beginning of the process which gives it its name, constituted a unique opportunity to make an assessment of its achievements as well as to establish new principles to allow the process to go forward. According to the article, three aspects may be considered as the main results of the summit: the adoption of global challenges as the main focus of the Asia-Europe dialogue, the improvement of the working methods and the second enlargement.*

**Keywords:** ASEM, Sixth Summit, Asia, Europe.

Copyright © UNISCI, 2007.

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

---

<sup>1</sup> Gracia Abad Quintanal es Doctora en Ciencias Políticas e Investigadora Senior de UNISCI, Universidad Complutense de Madrid. Sus principales líneas de investigación son la seguridad en Asia-Pacífico y en Europa. *Dirección:* Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España. *E-mail:* [graciaabad@cps.ucm.es](mailto:graciaabad@cps.ucm.es).



## Introducción

Cuando los días 11 y 12 de septiembre de 2006 se reúnen los líderes de los hasta entonces 39 participantes en el proceso ASEM habían transcurrido exactamente diez años y medio desde la puesta en marcha del diálogo interregional con la cumbre celebrada en Bangkok los días 1 y 2 de marzo de 1996. La ocasión se antojaba, en consecuencia, idónea para el balance y, los integrantes del proceso de reuniones Asia-Europa, no iban a defraudar las expectativas.

En efecto, muchos meses antes de la cumbre se empezaron a elaborar diferentes documentos tratando de evaluar los logros y fracasos cosechados por el proceso ASEM a lo largo su década de existencia. Si bien los documentos de evaluación de la marcha del proceso son una constante en la historia de ASEM, la coyuntura que ha motivado la elaboración de estos últimos -en la que coinciden el décimo aniversario del diálogo y la celebración de su sexta cumbre- unidos al esfuerzo realizado esta vez para aunar los planteamientos europeos con los asiáticos<sup>2</sup>, pueden servir para que tengan una virtualidad mayor de la habitual, algo que parece confirmar el reflejo que han tenido muchas de sus conclusiones y recomendaciones en la propia cumbre.

En todo caso, con independencia del impacto que tengan tales documentos, sí parece claro que el balance que se desprende tanto de ellos como de lo dicho a lo largo de la propia reunión de líderes, aún cuando puede ser calificado como positivo, también resulta, cuando menos, algo pobre.

### 1. La situación del proceso ASEM y el contexto en que se desarrolla

Así, si bien se señala el valor de la intensificación de las relaciones de todo tipo y en todas las áreas entre Asia y Europa, el mejor conocimiento mutuo de las dos regiones y de las cuestiones multidimensionales que afectan a ambas, los esfuerzos por desarrollar respuestas comunes a diferentes desafíos y la amplitud de las iniciativas surgidas a lo largo de los diez años de existencia del proceso<sup>3</sup>, también queda patente un alto grado de insatisfacción por el nivel de aplicación de algunas de las iniciativas, su diseño a corto plazo<sup>4</sup>, prescindiendo de una visión temporal más amplia o la naturaleza fragmentaria, ambigua, descoordinada y poco estructurada de muchas de ellas; asimismo, se hace evidente que, con demasiada frecuencia, la intensificación de la relación sólo se ha traducido en una ampliación del diálogo y los intercambios de información, sin que haya significado una profundización de la cooperación real; por último, parece claro que el proceso no ha logrado unos niveles deseables de visibilidad e influencia en el contexto internacional.

En consecuencia, los resultados, documentos y decisiones salidos de la cumbre deben ser considerados por una parte como la consecuencia de la reflexión acerca de esta serie de cuestiones, pero también se ven claramente influidos por los contextos regionales e internacional actuales, muy distintos de los existentes en 1996.

<sup>2</sup> Destaca sin duda alguna el informe “ASEM in its Tenth Year: Looking Back, Looking Forward”, Japan Center for International Exchange y Red de Estudios Europeos de la Universidad de Helsinki, marzo de 2006.

<sup>3</sup> Declaración de la Presidencia, Sexta Reunión Asia-Europa, Helsinki, 10-11 de septiembre de 2006.

<sup>4</sup> “Overview Report on ASEM Initiatives: Evaluation and Recommendations for Future Improvements”, documento preparado por la República de Corea, 2006.



En este sentido, la aceleración y profundización de los procesos regionales en Asia Oriental que evidencian acontecimientos como la celebración de las cumbres de Asia Oriental o la elaboración de la Carta de ASEAN, -que por otra parte dotará al proceso regional de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático de un carácter mucho más estructurado y legalista y, por tanto más similar al de europeo-, unida a las evidentes dificultades por las que atraviesa el proceso de construcción europeo y al ralentizamiento del mismo, -originados en un principio por los desacuerdos en torno a la política exterior pero alimentados también por la creciente necesidad de dar una respuesta común a problemas globales y la incapacidad para hacerlo y las dificultades que se derivarán de adaptarse a una nueva ampliación (que además se antoja más complicada de lo habitual) cuando aún no han sido completamente digeridas las consecuencias de la anterior- generan, por paradójico que pueda parecer una convergencia entre Asia-Europa en lo que a planteamientos de base regional se refiere, reduciendo la distancia que tradicionalmente les separaba en ese terreno.

Paralelamente, la década transcurrida desde la creación de ASEM ha visto un crecimiento constante de la importancia de los fenómenos de carácter global, haciendo que sean cuestiones como el terrorismo internacional -que, aunque no era nuevo, se asegura el protagonismo en la agenda internacional a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001- o, en otro orden de cosas, el cambio climático, las que se hagan merecedoras del mayor interés y las adquieran más protagonismo en las agendas de los distintos foros existentes a nivel internacional, entre los cuales el proceso ASEM no será una excepción. Otra tanto cabe decir de los encendidos debates abiertos desde hace casi un lustro en torno a la mejor manera de gestionar los asuntos internacionales entre los que merece ser destacada, por derecho propio, la dicotomía “unilateralismo vs multilateralismo”, y a los que el proceso que nos ocupa no puede ser en modo alguno ajeno.

## **2. Los resultados de la Cumbre**

Sobre estas bases y, conforme a las expectativas, serán tres las cuestiones clave resultantes de ASEM VI:

- La configuración de las cuestiones de carácter global como principal objetivo de la cooperación en el marco de ASEM
- La reforma y mejora de los métodos de trabajo del proceso
- La segunda ampliación

### **2.1. Las cuestiones de carácter global como principal objetivo de ASEM**

Por lo que hace a las cuestiones de carácter global, hay que decir que ya en la elección del título elegido para la cumbre “*10 años de ASEM: Desafíos Globales – Respuestas Conjuntas*” se pone de manifiesto tanto la importancia que se concede a las mismas como el tipo de solución que parece más apropiada.

Por otra parte, más allá de la Declaración de la Presidencia, ASEM VI no hizo pública una declaración relativa a la situación de la península coreana o a la cooperación económica,



como ya había ocurrido en otras ocasiones, sino a un fenómeno con implicaciones de índole global: el cambio climático<sup>5</sup>. En realidad, el giro no era completamente nuevo y, buena prueba de ello es que, dos años antes, en el contexto de la quinta cumbre celebrada en Hanoi, ya se había aprobado una declaración similar, en aquella ocasión relativa al diálogo de culturas y civilizaciones.

La declaración sobre el cambio climático llama la atención acerca de la velocidad y dimensiones del fenómeno y sus consecuencias y aboga por la adopción de estrategias de adaptación y de lucha contra la deforestación. En dicha declaración se menciona además la relación del cambio climático con otros problemas como la seguridad energética o el desarrollo sostenible<sup>6</sup>, también condicionados por la interdependencia.

Por otra parte, en el Anexo relativo a la mejora de los métodos de trabajo de ASEM<sup>7</sup>, del que hablaremos más abajo, se señala la importancia de prestar a aquellas cuestiones que de la mano de su carácter global y de la actual situación de interdependencia afectan a los tres pilares de ASEM o a dos de ellos, y no solamente a uno.

Así, en lo que quizás algunos vean como una prueba del carácter evolutivo del proceso que nos ocupa, las cuestiones globales se afianzan como principal objeto de interés de ASEM, por encima de acontecimientos de carácter conflictivo o no que hayan podido tener lugar en una de las dos regiones o en otros lugares del planeta, aspectos que también han ocupado a ASEM desde su creación. Esta preeminencia concedida a las fenómenos de carácter global no es sino la consecuencia lógica de la toma de conciencia de la creciente interdependencia existente -la existencia de desafíos globales no es sino una prueba de la misma- y de que, como consecuencia de ella, la gestión de los problemas comunes será más fácil y mejor, y en algunos casos, sólo será posible, si se hace de forma coordinada.

Por otra parte, el mayor énfasis en las cuestiones de carácter global no es sino la evolución lógica de un proceso como ASEM, del que los expertos han dicho reiteradamente que debe centrarse de modo especial en aquellas cuestiones en las que realmente pueda aportar un valor añadido y donde cuente con una ventaja comparativa y que, por reunir a más de la mitad del planeta y a estados de gran diversidad política, económica, social, cultural y religiosa parece especialmente dotado para la gestión de la interdependencia. En otras palabras, el proceso ASEM parece ir orientándose a aquellos aspectos donde puede ser realmente útil.

De hecho, las cuestiones globales no sólo han estado presentes en la última cumbre. De ASEM VI ha salido también la decisión de los participantes en el proceso de que sean éstas las cuestiones que les ocupen de manera especial a lo largo de la próxima década, concediendo especial importancia al fortalecimiento del multilateralismo<sup>8</sup> y al diálogo intercultural e interreligioso.

En cualquier caso, parece claro que es mediante la cooperación en estos aspectos como ASEM puede tratar de incrementar su relevancia en el contexto internacional, -muy

<sup>5</sup> “ASEM6 Declaration on Climate Change”, Helsinki, 10-11 de septiembre de 2006.

<sup>6</sup> “Sixth Summit of the Asia-Europe Meeting in Helsinki on 10-11 september 2006”, *Press Releases*, 8 de septiembre de 2006, en <http://europa.eu.int>

<sup>7</sup> Annex to “Helsinki Declaration on the Future of ASEM” – ASEM Working Methods and Institutional Mechanisms -, Helsinki, 10-11 de septiembre de 2006

<sup>8</sup> Una línea que se ha mantenido en ASEM VI. “La Cumbre ASEM afirma que el multilateralismo es la única respuesta a las amenazas” en *Yahoo Noticias*, 10 de septiembre de 2006, <http://espanol.news.yahoo.com>



cuestionada como vimos- y desarrollar en mayor medida sus funciones de equilibrador de la triada y institucionalizador de las relaciones a diferentes niveles y racionalizador<sup>9</sup> de la agenda de las organizaciones y foros internacionales de alcance global.

## 2.2. La reforma de los métodos de trabajo

En relación con los esfuerzos por incrementar su relevancia a nivel internacional, la mejora de los métodos de trabajo, tema recurrente tanto en las diferentes reuniones como en todos los documentos de evaluación de ASEM, parece igualmente importante. Además, en esta ocasión, en el contexto de la segunda ampliación de ASEM, los progresos en ese ámbito serán tanto más importantes pues la consecución de consensos y la puesta en práctica de iniciativas, que nunca resultó fácil, puede ser tanto más complicada.

Así, en la Declaración sobre el Futuro de ASEM<sup>10</sup>, también hecha pública tras la cumbre, más allá de afirmarse que la consolidación del proceso y el incremento de su visibilidad pasaban por acometer una triple tarea de intensificación, profundización<sup>11</sup> y ampliación, se señalaba la importancia de que ASEM reforzara sus mecanismos institucionales.

En este ámbito, el acontecimiento más significativo es, sin duda, la creación de una Secretaría Virtual de ASEM, llamada a incrementar las interacciones, los intercambios de información y también el archivo de ésta última y a dotar de una mayor continuidad al proceso, en especial a lo largo de los dos años que transcurren entre las cumbres. Una iniciativa de indudable creatividad que no es sino una solución de compromiso entre quienes eran favorables a una mayor institucionalización del proceso<sup>12</sup> y quienes no lo eran tanto y que da respuesta a los reparos expresados por quienes se mostraban contrarios a la creación de la Secretaría por los costes económicos que podían derivarse de ello.

La Secretaría debería permitir una mejor puesta en práctica de las diferentes iniciativas así como el mantenimiento en el tiempo de los distintos diálogos sectoriales y temáticos iniciados en el marco del proceso. Asimismo habrá de proporcionar apoyo y asistencia técnica a los coordinadores en el desarrollo de sus tareas y facilitar el desarrollo de las agendas y programas de trabajo aprobados en cada caso.

La creación de la Secretaría es, por otra parte tanto más necesaria tras la inclusión de la Secretaría de la ASEAN como participante en ASEM, en la medida en que la participación de ésta si bien corrige los desequilibrios existentes hasta el momento como consecuencia la participación de la Comisión, también parece lógico que implique que ésta última abandone muchas de las tareas que, al menos *de facto*, venía desarrollando como memoria institucional del proceso.

---

<sup>9</sup> Sobre las funciones de ASEM como proceso interregional ver Rüländ, Jürgen *Interregionalism in International Relations*, Artículo presentado en la conferencia celebrada en el Arnold-Begstraesser-Institute, Friburgo, 31 de enero-1 de febrero de 2002.

<sup>10</sup> "Helsinki Declaration on the Future of ASEM", Helsinki, 10-11 de septiembre de 2006.

<sup>11</sup> Tanto la profundización como la consecución de acuerdos mínimamente vinculantes parecen necesarios si se quiere que el proceso realmente avance y sea relevante. Ver "Asia-Europe summit still struggling to find relevance after 10 years", *Turkish Press*, en [www.turkishpress.com](http://www.turkishpress.com)

<sup>12</sup> Reiterer, Michael: *Inter-regionalism, regional identity, and Institution Building in the Context of the Asia-Europe Relationship*, 4th Conference of the Centre for the Studies of International Institutions (CIS): Principles of International Institutions, theoretical foundations and empirical evidence, 17-18 de noviembre de 2004



Por otra parte, en el Anexo relativo a la mejora de los métodos de trabajo se aboga por una gestión más eficiente de las iniciativas y se insta a tanto a las cumbres como las reuniones ministeriales a determinar, revisar y actualizar las orientaciones que guían el proceso de manera que las cuestiones de que se ocupa el mismo sigan siendo relevantes a pesar de los rápidos cambios del contexto internacional.

En ese mismo sentido se considera indispensable la mejora de la gestión, la coordinación y la supervisión del conjunto de las actividades del proceso. Con ese fin se ha planteado la posibilidad de establecer reuniones sectoriales de altos funcionarios (que se sumarían a las ministeriales) si así se estimara necesario, se ha decidido fortalecer el papel de los coordinadores mediante el establecimiento de un calendario regular de reuniones para los mismos y se contempla la posibilidad de celebrar reuniones de coordinación también a nivel ministerial.

Asimismo, los participantes vieron con buenos ojos la posibilidad de que determinados estados o grupos de estados tomen el liderazgo en aquellos aspectos acerca de los cuales puedan tener especial conocimiento. La iniciativa, aún cuando sea susceptible de debilitar un proceso en el que, tradicionalmente los estados se sienten poco inclinados a apoyar y alimentar acciones en las que no tienen especial interés o no son protagonistas, parece aconsejable a la luz de los problemas que potencialmente pueden derivarse del intento de desarrollar iniciativas entre 46 participantes.

Por lo demás, se espera que estas medidas y, de modo especial el establecimiento de la Secretaría contribuyan al refuerzo de la visibilidad, hasta el momento como vimos demasiado reducida, de proceso. A ese respecto se consideró conveniente también poner en marcha una estrategia de comunicación política en el marco de la cual se diseminen los resultados de las cumbres y reuniones celebradas en el marco de ASEM, se creen páginas web con contenidos sobre el proceso en los ministerios de asuntos exteriores de los estados miembros y se implique en mayor medida a diferentes sectores, tales como parlamentarios, académicos u organizaciones de la sociedad civil.

### **2.3. La segunda ampliación**

La mejora de los métodos de trabajo del proceso parece tanto más necesaria dada la decisión de los participantes de acometer la segunda ampliación del proceso de la que necesariamente se derivarán mayores dificultades para la consecución de acuerdos y la gestión de iniciativas, tanto por el escaso periodo transcurrido desde la primera ampliación, que además fue de gran envergadura por incluir a 13 nuevos miembros, como por el incremento de la diversidad que conlleva la segunda.

En efecto, de la mano de esta segunda ampliación se incluyen en el proceso ASEM seis nuevos participantes: la India, Mongolia, Pakistán y la secretaria de ASEAN por el lado asiático y Bulgaria y Rumanía por el lado europeo<sup>13</sup>.

Pues bien, parece evidente que la inclusión de Pakistán y la India, -una aspiración de dichos estados desde la creación del proceso en 1996-, no hace sino añadir complejidad al proceso, no sólo por la diferente naturaleza de algunos de los problemas y preocupaciones que

<sup>13</sup> “ASEM 6: A decision on the enlargement of ASEM at the Helsinki Summit”, 11 de septiembre de 2006, en [www.asem6.fi](http://www.asem6.fi)



afectan a estos estados o por las distintas sensibilidades que puedan tener respecto de distintas cuestiones, sino porque no pertenecen ni a Europa ni a Asia Oriental, las dos regiones en las que se ubicaban los participantes del proceso hasta el momento, sino a Asia del Sur.

Con ello la función del proceso ASEM de institucionalizador<sup>14</sup>, al menos a nivel regional y en lo que al fomento de los procesos regionales (y de los de Asia en especial), con cierto éxito hasta el momento, puede salir claramente debilitada.

Por lo demás la inclusión por el lado asiático de cuatro nuevos miembros, siendo además uno de ellos la Secretaría de la ASEAN, parece claramente auspiciada por una voluntad equilibradora ya que, no en vano, desde el lado asiático del proceso se insistió, en el contexto de la primera ampliación, en que el número de miembros ya estaba en origen desequilibrado a favor de la UE y que la inclusión de diez nuevos miembros no hacía sino acrecentar tal desequilibrio.

Por otra parte, los socios asiáticos siempre habían considerado que la presencia de la Presidencia de la Comisión Europea resultaba redundante<sup>15</sup> o, cuando menos, existía un exceso de representación de los socios europeos, por lo que parece claro que la inclusión de la Secretaría de la ASEAN está llamada a restablecer el equilibrio respecto de esta cuestión.

En cualquier caso, cuando los días 24 y 25 de octubre de 2008 se celebre ASEM VII en la República Popular China<sup>16</sup>, estos seis nuevos miembros serán parte en las discusiones.

---

<sup>14</sup> Para una explicación de esta función ver Rüländ, *op. cit.*

<sup>15</sup> Bersick, Sebastian: *The European Union as an Actor in an Interregional Approach to International Relations: The Example of the Asia-Europe Meeting (ASEM)*, Paper presentado en la Conferencia "Europe and the World, United Europe Comes into its Own", BMW Center for German and European Studies, Georgetown University, 2002.

<sup>16</sup> "Wen explica postura china sobre temas principales en cumbre de ASEM", *Xinhua*, 12 de septiembre de 2006, en [www.spanish.xinhuanet.com](http://www.spanish.xinhuanet.com); ver también "Aceptan líderes asiáticos y europeos a nuevos miembros de ASEM", *Diario del Pueblo*, 9 de septiembre de 2006, en <http://spanish.peopledaily.com.cn>.