

## La cumbre ASEM-7 en Pekín: una oportunidad para avanzar hacia un orden global

César de Prado \*

**Tema:** El proceso ASEM es una herramienta flexible que depende de la constante iniciativa de sus socios para reforzar las relaciones entre Europa y Asia y ayudar a ordenar pacíficamente el mundo.

**Resumen:** El Encuentro entre Asia y Europa (*Asia-Europe Meeting*, ASEM) iniciado en 1996 permite dialogar y cooperar flexiblemente a varios niveles sobre una gran variedad de temas políticos, económicos y socio-culturales. Sirve a las necesidades actuales de la UE, pero ha ayudado especialmente a los socios asiáticos a desarrollar procesos de cooperación regional, a abrirse ligeramente al resto del mundo y a contar con apoyo de la sociedad civil. Los próximos días 24 y 25 de octubre se celebra en Pekín la séptima cumbre bienal (ASEM-7). Muchos pensaban que para los anfitriones sería un colofón político a los juegos olímpicos, pero con los cada vez más acuciantes retos globales, ASEM-7 será una ocasión única no sólo para potenciar múltiples relaciones entre Europa y Asia sino también para que China aclare su postura pacífica y ayude a mejorar el mundo. España también tiene un creciente interés en desarrollar un papel relevante en ASEM para consolidar su proyección hacia Asia y aumentar su capacidad global.

**Análisis:** En marzo de 1996 tuvo lugar en Bangkok la primera cumbre (ASEM-1) bienal de jefes de Estado y de Gobierno de los entonces siete países de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), además de la República Popular China, Japón y Corea del Sur por parte asiática, y los entonces 15 miembros de la UE acompañados por el presidente de la Comisión Europea. El número de socios ha ido creciendo con las sucesivas ampliaciones de la ASEAN y la UE, pero ASEM se está expandiendo principalmente en Asia. En la séptima cumbre a celebrar en Pekín los días 24-25 de octubre (véase [www.ASEM7.cn](http://www.ASEM7.cn)) ya estará concluida la incorporación de Bulgaria, Rumania y el Secretariado de la ASEAN, además de la India, Pakistán y Mongolia, aprobada dos años antes, en la cumbre ASEM-6 celebrada en Helsinki.

Hay varios ausentes importantes en ASEM. Rusia no ha sido aceptada ni por la parte europea ni por la asiática a pesar de reiterados intentos. Pekín no permite que Taiwán use el precedente de la OMC y APEC, en donde participa como socio económico con el nombre de Taipei Chino. La ermitaña Corea del Norte está todavía aprendiendo a socializarse en las delicadas negociaciones a seis bandas. Australia y Nueva Zelanda tampoco son socios porque, al ser aliados de EEUU, hay socios asiáticos de ASEM que no han dado el visto bueno a su incorporación. EEUU por definición no puede ser miembro pero tampoco ha mostrado apenas, al menos hasta ahora, interés por influir en este proceso multilateral que ve con pocos rendimientos a corto plazo. Las agencias de

\* Profesor e investigador visitante, Universidad de Salamanca (2007-2008), e investigador Ramón y Cajal acordado con el Instituto Barcelona de Estudios Internacionales

---

las Naciones Unidas y las económicas de Bretton Woods a veces participan como invitados aunque no se sabe aún muy bien como hacerlas converger con ASEM.

Alemania, Francia y Singapur han sido tres países especialmente interesados en potenciar el proceso ASEM. En 1993 Alemania decidió acercarse estratégicamente a Asia, lo que conllevó una reacción en cadena. En 1994 los entonces primeros ministros Édouard Balladur de Francia y Goh Chok-Tong de Singapur preacordaron la creación de ASEM en una reunión asiática del Foro Económico Mundial. Para Alemania y Francia es una manera de intentar impulsar un gran proyecto en el que EEUU no está presentes, y para Singapur es una oportunidad de consolidar su liderazgo regional y desarrollar aspiraciones globales. Así se entiende que el Reino Unido y algunos otros países participen, de manera incierta, en ASEM argumentando a veces, por ejemplo, un desacuerdo por sentarse en la misma mesa con los militares golpistas que controlan Myanmar (antigua Birmania) desde 1989. Los socios restantes son en general pragmáticos y participan en ASEM en la medida que les parece conveniente para abrirse al mundo. Aunque los presidentes de gobierno español Aznar y Rodríguez Zapatero han cancelado, recortado o pospuesto visitas a Asia para atender asuntos internos, nunca han faltado a las cumbres ASEM. Tan valiosa será la oportunidad de asistir a la cumbre de Pekín que el nivel de participación de jefes de Estado y de Gobierno batirá récords.

Los actuales 43 países (y dos instituciones regionales) de ASEM representan alrededor del 60% de la población y del comercio mundiales, y un mosaico de complejas culturas con deseos de al menos dialogar pacientemente. En 12 años el proceso ASEM se ha abierto a un amplio número de temas de interés bilateral, trans-regional y, sobre todo, global ordenados en tres grandes pilares (político, económico, y socio-cultural). En los primeros años los líderes hablaban de liberalizar el comercio global y de paliar los dañinos movimientos financieros que causaron graves crisis en muchos países de Asia. Desde el 11-S también se discuten temas aún más complicados como los graves conflictos del mundo, el terrorismo, las armas de destrucción masiva, la escasez de recursos energéticos y el desarrollo saludable y sostenible, y aspectos de poder blando como diálogos intelectuales y religiosos, y el papel de los organismos y reglas multilaterales.

Todo eso ha dado lugar a un creciente número de reuniones ministeriales y de altos funcionarios ASEM. Los ministros de Asuntos Exteriores se reúnen meses antes para preparar las cumbres. Los ministros de Finanzas se han reunido en ocho ocasiones. Los de Economía no se han vuelto a reunir desde que el gobierno holandés denegó visados a los participantes de Myanmar en la sexta cumbre ministerial prevista para septiembre de 2005. Pero se están empezando a consolidar reuniones sobre temas más específicos: medio ambiente, cultura, nuevas tecnologías de la información y la comunicación, pequeñas y medianas empresas, trabajo y educación. Tanto trajín no quiere decir que los resultados hayan sido los deseados por muchos, pero al menos se mantiene la dinámica.

Un informe elaborado por un grupo de expertos con ocasión de ASEM-6 sugirió a los impacientes líderes políticos que desarrollasen proyectos más relevantes dentro de áreas con un especial valor añadido, y proponía nuevos métodos de trabajo y coordinación. El lema de ASEM-7 es "visión y acción: hacia soluciones donde todos ganan", y los líderes tratarán el problema de la gran dispersión de prioridades, quizá aprobando un nuevo marco de cooperación. No obstante, el funcionamiento del proceso ASEM presenta varias ventajas para acercar a una Europa que necesita flexibilizarse con una Asia que necesita coordinarse. ASEM es consensual en sus declaraciones exhortativas. Es democrática porque todos pueden lanzar ideas y proyectos en las reuniones que se

alternan entre Asia y Europa. Fomenta el liderazgo ya que mientras haya al menos un socio europeo y otro asiático se puede empezar cualquier actividad; esto ha permitido que grupos de países interesados lideren temas concretos a largo plazo. Es voluntaria ya que sólo los socios interesados se involucran en los proyectos que quieren, cómo y cuando les parece bien. Es barata, ya que sus costes fijos se limitan a viajes cortos bastante espaciados en el tiempo, y los variables se enfocan a seminarios catalizadores. Es informal y discreta, ya que los socios participantes interactúan a puerta cerrada en ambientes a menudo distendidos.

Otro valor añadido de ASEM, especialmente para los socios asiáticos, es la potenciación de su incipiente sociedad civil transnacional. Los líderes gubernamentales dejan actuar a los actores no gubernamentales que quieran enarbolar la bandera ASEM y, si les parece oportuno, toman nota e incluso incorporan aspectos de dichas actividades. Se ha consolidado una tradición de celebrar pequeños foros de empresarios y sociedad civil, y asambleas de parlamentarios antes de las cumbres ASEM. Y la Fundación Asia-Europa (ASEF), con sede en Singapur y patrocinio de muchos socios ASEM (incluida España), es un catalizador de redes en temas educativos, artísticos, intelectuales, mediáticos, de parlamentarios y otros especialmente enfocados a jóvenes. La misma semana de la cumbre ASEM-7 tendrán lugar el undécimo foro empresarial Asia-Europa y la cuarta mesa redonda de editores. En semanas anteriores se han celebrado un modelo ASEM para jóvenes, un diálogo sobre arte y cambio climático y un tercer encuentro para conectar sociedades civiles.

Al ser un proceso novedoso, evolutivo, y abriéndose al mundo, ASEM no tiene prevista su institucionalización a corto plazo. Los socios europeos se coordinan entre la Comisión y la Presidencia en contacto con todas las capitales de los 27 países de la UE. Además, la geometría variable, los proyectos *à la carte* y una ligera apertura a la sociedad civil de la plataforma ASEM ayudan a la UE a avanzar en su política exterior común hacia una gran zona del mundo aún más prometedora que conflictiva. Puede comprometerse en temas liderados tanto por la Comisión como por la presidencia de turno del Consejo, o por grupos reducidos de países, y con apoyo no gubernamental si resultara de interés. Tras ASEM-7, la UE se quedará varios días en Pekín para tratar temas estratégicos y de derechos humanos, y las delegaciones de los países europeos aprovecharán su viaje a la cumbre para dialogar discretamente con los socios que les interesen.

La ausencia de un secretariado permanente y una agenda predeterminada ha obligado a los socios asiáticos de ASEM a coordinarse flexiblemente entre la ASEAN y el noreste asiático, algo impensable hasta hace poco debido a las confrontaciones históricas aún por resolver. Tras varios años compitiendo por conseguir un secretariado permanente de ASEM, los países de la ASEAN han logrado coordinarse para que su secretariado regional en Yakarta adquiriera la fuerza y la flexibilidad necesarias para llegar a asumir parte de ese papel, sobre todo teniendo en cuenta que en diciembre se espera que entre en vigor una Carta casi constitucional para ASEAN. Mientras, catalizado por la coordinación intra-asiática para preparar la primera cumbre ASEM en 1996, el proceso multidisciplinar ASEAN+3 enlaza desde 1997 el sudeste asiático con Japón, Corea del Sur y la República Popular China. Y la reciente incorporación de la India y Pakistán al proceso ASEM busca ir más allá ayudando a reconciliar a ambas potencias nucleares e impulsar un mayor papel de la Asociación de Asia del Sur para la Cooperación Regional (SAARC) y así poder colaborar con Europa para seguir intentando avanzar en una arquitectura global donde los mejores procesos regionales complementan las tradicionales relaciones internacionales entre países soberanos. Aunque en ASEM-7 no

se tratará esta posibilidad es posible que sea un tema central de la siguiente cumbre (ASEM-8), a celebrar en Bruselas en 2010.

#### *China como clave del éxito de ASEM-7*

China lleva años mejorando su imagen exterior y sus relaciones hasta con Japón y con Taiwán. Es cierto que China se ha acercado a países cuestionables como Rusia, Irán, Sudán y Venezuela, pero por el momento hay bastantes indicaciones de que su interés prioritario es el energético; la principal excepción es Myanmar, a cuyo régimen también apoya para mantener una salida geopolítica al mar Índico. Tras el éxito de los Juegos Olímpicos de Pekín en agosto y el primer paseo espacial del país en septiembre, muchos ciudadanos chinos están convencidos de que están en camino de ser una superpotencia. Pero las elites del Partido Comunista en el poder saben perfectamente que, a pesar de los admirables logros conseguidos por China en las últimas décadas, su todavía precario sustento social (las protestas rurales van en aumento; el medio ambiente está muy contaminado; muchos alimentos son inseguros) y económico (la riqueza está mal repartida; el crecimiento depende de exportaciones a países del G7 y de un yuan infravalorado; falta inversión en I+D; muchas empresas están quebrando) a corto y medio plazo no permite ninguna aventura más que la de participar en la economía y sociedad internacionales y, siguiendo unas mínimas reglas de juego pacífico como las que propugna el proceso ASEM, intentar aprovecharlas y transformarlas gradualmente para su interés.

Por tanto, caben pocas dudas de que en la cumbre ASEM-7 el anfitrión mostrará su mejor cara de socio globalmente responsable. Se espera de China que muestre especial interés en ayudar a re-regular un sistema financiero global, sobre todo teniendo en cuenta que tras la crisis financiera asiática de 1997-1998 Asia oriental ha desarrollado una serie de acuerdos que ahora están convergiendo en un fondo regional de 80.000 millones de dólares que impida o mitigue una nueva recaída. Y mostrará interés en ayudar a disminuir la pobreza, aumentar la seguridad alimentaria, desarrollar nuevas energías y atajar el cambio climático. En la declaración de la última reunión de ministros de Asuntos Exteriores de ASEM celebrada en Hamburgo en mayo de 2007 ya se reafirmó el apoyo de los socios ASEM a un "sistema internacional basado en la justicia y la legalidad con las Naciones Unidas en el centro" y se animó a reformar las Naciones Unidas para conseguir mayor representatividad, transparencia y efectividad. Los socios europeos casi siempre han trabajado con ese espíritu y cada vez más socios asiáticos se dan cuenta de que las instituciones multilaterales globales sí sirven para paliar los múltiples retos de la sociedad global. Debido a la naturaleza global de los retos que afectan a China, en ASEM-7 Pekín reiterará las declaraciones a favor del multilateralismo que hizo el primer ministro chino Wen Jiabao en la última Asamblea General de las Naciones Unidas.

Tras la experiencia del proceso ASEM y motivados por el espíritu de cooperación multilateral descentralizada, los socios asiáticos, liderados por la ASEAN, han comenzado a desarrollar una estrategia más amplia de interregionalismos para llegar con Corea del Sur, Japón y, sobre todo, China, a otras complicadas partes del mundo. Hace una década se creó el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE), y unos años después se creó el Diálogo de Cooperación en Asia parcialmente complementado con el nuevo proceso de Diálogo Asia-Oriente Medio desde 2005, mismo año en que se presentó un nuevo Partenariado Asia-África para el siglo XXI. China ha venido participando tibiamente en todo este tipo de procesos interregionales y ha mantenido abiertas otras opciones principalmente con la Organización de Cooperación de Shangai (OCS), un proceso de cooperación multi-temático para pacificar con Rusia las

tradicionales esferas de influencia en Asia Central que recientemente también intenta influir en otras partes con limitada presencia occidental. Dada la creciente muestra de Pekín de potenciar a la OCS como una plataforma de diálogo y cooperación no militar, es previsible que en ASEM-7 aclare aún más su postura pacífica global y se una al resto de los socios europeos (destacando España) y asiáticos para dejar claro a Rusia y sus aliados que no se toleran las reglas de juego de la Guerra Fría, y que es mejor consensuar una red dinámica de instituciones y reglas internacionales.

#### *El creciente interés de España*

En los años 80 y 90 España reforzó lazos con Europa, América y el Mediterráneo, pero sus relaciones con el resto del mundo siguieron muy relegadas. El proceso ASEM supuso un importante aliciente para que el gobierno se acercara a Asia y el Pacífico, y comenzara a pensar cómo participar en la construcción de una arquitectura global más pacífica y beneficiosa. El arranque no fue rápido ya que Felipe González ni siquiera asistió a la cumbre ASEM-1 a principios de marzo del 1996 (le sustituyó su ministro de Asuntos Exteriores) porque ese fin de semana se celebraron las elecciones nacionales cuyo partido perdió. Aznar asistió pasivamente a la cumbre ASEM-2 en Londres, pero para poder ser activo en ASEM-3 en Seúl en 2000 lanzó poco antes un ambicioso Plan Marco para Asia-Pacífico con un horizonte de cuatro años con el que se comenzaba a reflexionar sobre una necesaria reorientación estratégica de la política exterior española. Aunque era notable la falta de recursos estatales para avanzar los objetivos marcados, se aprovecharon algunas oportunidades del proceso ASEM como fue la obtención de la dirección ejecutiva de la Fundación ASEF en Singapur.

Un Plan de Acción para Asia-Pacífico más detallado para el siguiente cuatrienio (2004-2008) seguía en gran medida el espíritu de ASEM. El gobierno ha reforzado la diplomacia, las acciones de apoyo a unos empresarios en general reticentes y los esfuerzos para apoyar la integración asiática. Ha comenzado a atender algunos retos globales de seguridad como el terrorismo, el crimen organizado y las migraciones ilegales. Ha ayudado en catástrofes naturales (*tsunamis*, terremotos, inundaciones). Ha fomentado la presencia y diálogo cultural. Y acercado la política exterior a algunos académicos y otros ciudadanos interesados.

Bilateralmente, España ha venido reforzando múltiples relaciones con los principales socios asiáticos de ASEM. Ha comenzado relaciones con la India y Pakistán, las ha potenciado con socios de la ASEAN, se ha acercado a Japón y Corea, y ha prestado una especial atención a China. En 2005 España y China firmaron una asociación estratégica por la que se consideran socios privilegiados en los ámbitos político, económico, cultural y de relaciones internacionales. Una relación potencialmente tan interesante sólo la tiene China con Francia, Alemania y el Reino Unido, el núcleo duro de la UE, lo que da esperanza a la idea de que España ayude a potenciar notablemente las múltiples dimensiones de ASEM a raíz de la cumbre de Pekín.

Ante el largo camino aún por recorrer en cualquier dirección política, económica y socio-cultural, el próximo plan del Gobierno hacia Asia y el Pacífico, que se esperada para dentro de unas semanas, sin duda buscará un mayor consenso de Estado y mostrará un renovado interés por seguir aprovechando el potencial de ASEM. España ya ha sido socio anfitrión de reuniones ministeriales ASEM sobre migraciones internacionales y lucha contra el terrorismo, y en ASEM-7 confirmará su intención en albergar durante la presidencia española de la UE en el año 2010 reuniones ASEM de ministros de Finanzas y de Educación, y una reunión interreligiosa a alto nivel. También intentará mantener una participación relevante en los proyectos de la Fundación ASEF para seguir catalizando la

---

participación de la sociedad civil cada vez más concienciada de la existencia de interdependencias globales.

Aún más importante, la proyección de ASEM seguirá ayudando a España a configurar una estrategia más global basada en el poder blando. En su primer discurso sobre política exterior en su segunda legislatura pronunciado el pasado junio el presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, anunció recientemente los principales elementos geográficos y temáticos a potenciar y conjugar para gobernar la globalización. Reafirmó el interés de España por Europa, América y el Mediterráneo, pero proclamó “la conveniencia en proseguir con la resuelta apertura a África y Asia”, destacando la necesidad de “superar la asignatura asiática”. Los temas que más interesan a su Gobierno son de interés global, similares a los tratados en ASEM, como la lucha contra la pobreza, la construcción de la paz, la gestión ordenada de las migraciones, el cambio climático y la energía, la economía y los derechos humanos.

**Conclusiones:** El proceso ASEM puede parecer algo incierto debido a la falta de instituciones que gestionen su dispersión, pero debemos recordar que sólo pretende ser un instrumento para encontrar sinergias pacíficas en un mundo en rápida transición. ASEM es muy flexible geográfica, sustantiva y operativamente, lo que facilita la proyección exterior de la UE, la coordinación intra-asiática y su gradual integración en una nueva arquitectura global, además de ayudar a crear múltiples interdependencias entre los socios ASEM. La República Popular China, como anfitriona de la séptima cumbre ASEM, no perderá la oportunidad de reafirmar que su reemergencia es pacífica y constructiva, sabiendo que los lazos que la conectan al mundo pueden ayudarla a convertirse en una gran potencia responsable. Y una España cada vez más abierta también considera que ASEM es una buena herramienta para abrirse camino en Asia y hacerse notar globalmente.

*César de Prado*

*Profesor e investigador visitante, Universidad de Salamanca (2007-2008), e investigador Ramón y Cajal acordado con el Instituto Barcelona de Estudios Internacionales*