

LA UNIÓN EUROPEA Y LA ASOCIACIÓN DE NACIONES DEL SUDESTE ASIÁTICO: SINERGIAS Y RETOS EN LA COOPERACIÓN INTERREGIONAL

THE EUROPEAN UNION AND THE ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS: SYNERGIES AND CHALLENGES IN THE INTERREGIONAL COOPERATION

Beatriz Pérez de las Heras*

Sumario. I. INTRODUCCIÓN. II. LA ASEAN COMO FACTOR DE ESTABILIDAD POLÍTICA E INTEGRACIÓN ECONÓMICA. III. EL DIÁLOGO UE-ASEAN: SU CONTRIBUCIÓN A LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN ASIA. IV. DESAFÍOS EXTERNOS A LA COOPERACIÓN INTERREGIONAL: LA INTERDEPENDENCIA ECONÓMICA DE CHINA Y LA INFLUENCIA GEOPOLÍTICA DE EEUU. V. CONSIDERACIONES FINALES

RESUMEN: La Unión Europea (UE) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) mantienen relaciones de cooperación desde hace más de 40 años. En 2015, ambas organizaciones expresaron su deseo de elevar el diálogo interregional a un nivel más estratégico, extendiéndolo no sólo a cuestiones de interés regional, sino también de dimensión global. Para la ASEAN, el apoyo y la experiencia de la UE resultan especialmente valiosos para encauzar su proceso de integración hacia una Comunidad ASEAN, fuerte y cohesionada, que aspira a consolidar la prosperidad económica y social de sus miembros, así como la estabilidad política en el Este asiático. Para la UE, el compromiso y la cooperación con la ASEAN contribuyen al mismo tiempo a sus propios intereses económicos y de seguridad en Asia, mientras afianza también su presencia y visibilidad en la región. A corto y medio plazo, ambas partes deberán, no obstante, superar sus propias limitaciones internas y las dificultades observadas en la relación mutua, si desean garantizar realmente la sostenibilidad y eficacia de su cooperación y reforzar así el proceso ASEAN y su papel central en la cambiante arquitectura económica y geopolítica de Asia.

ABSTRACT: The European Union (EU) and the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) have been cooperating for more than 40 years now. In 2015, both organizations expressed their desire to raise interregional dialogue to a more strategic level, with the aim of extending it not only to issues of regional interest, but also to matters of global dimension. For ASEAN, the EU's support and experience are particularly valuable in channeling its integration process towards a strong and cohesive ASEAN Community, which aims to consolidate the economic and social prosperity of its members, as well as the

Fecha de recepción del original: 25 de abril de 2017. Fecha de aceptación de la versión final: 2 de junio de 2017.

* Catedrática de Derecho de la Unión Europea. Titular de la Cátedra Jean Monnet en Integración Europea Facultad de Derecho, Universidad de Deusto, Bilbao. Correo electrónico: beatriz.perez@deusto.es

political stability in East Asia. For the EU, commitment and cooperation with ASEAN contribute to its own economic and security interests in Asia, while also strengthening its presence and visibility in the region. In the short and medium term, however, both sides must overcome their own internal constraints and the difficulties encountered in the mutual relationship, if they actually wish to ensure the sustainability and effectiveness of their cooperation and thus strengthen the ASEAN process and its central role in the changing economic and geopolitical architecture of Asia.

PALABRAS CLAVE: UE, ASEAN, diálogo interregional, proceso de integración, interdependencia económica, seguridad regional

KEYWORDS: EU, ASEAN, interregional dialogue, integration process, economic interdependence, regional security

I. INTRODUCCIÓN

La región de Asia se ha transformado en los últimos años en el epicentro de la economía y el comercio mundial. Uno de los indicadores más significativos de esta pujanza es la proliferación de acuerdos, bilaterales y multilaterales, de libre comercio entre los propios países de la zona. En el año 2000 el número de estos acuerdos era de 53; en 2015 la cifra ascendía a 250, de los que 150 eran interregionales¹.

Para la Unión Europea (UE), Asia, junto a la zona del Pacífico, reviste un especial interés económico, ya que una cuarta parte de las exportaciones europeas tiene como destino los países de esta región donde, además, se localizan algunas de las economías emergentes más dinámicas, como China e India. Pero, la UE tiene también un interés estratégico en lo que se refiere a la seguridad en Asia, donde viejos conflictos no restañados, confrontaciones nacionales y disputas territoriales parecen resurgir e intensificarse en estos últimos años (tensiones en la península de Corea, el conflicto marítimo del Mar del Sur de China, las disputas territoriales sino japonesas, etc)².

Antes de desencadenarse la recesión económica mundial en 2008 y la subsiguiente crisis del euro, la atención europea en Asia gravitó principalmente en China, permaneciendo prácticamente ajena a la emergencia de otras dinámicas económicas en la región. Sin embargo, desde 2012, la UE ha reforzado sus lazos comerciales con Asia e impulsado su cooperación en materia de seguridad regional. En concreto, la prolongada y persistente contracción de la eurozona llevó a la UE a profundizar sus vínculos comerciales con Asia, en búsqueda de nuevas fuentes de crecimiento económico y de creación de empleo en Europa, al tiempo que intentaba posicionarse como un socio estratégico en asuntos de seguridad no tradicional, como las disputas marítimas. Fruto

¹ ASIA REGIONAL INTEGRATION CENTER, *Free Trade Agreements*, 2015, disponible en <https://aric.adb.org/fta> (Última consulta: 25 de abril de 2017).

² GODEMENT, F. "Divided Asia: the Implications for Europe", *European Council for Foreign Research (ECFR) Policy Brief*, nº 91, 2013, pp.1-3.

de este renovado interés, la UE declaró 2012 “Año de Asia” y adoptó el documento “Orientaciones Políticas para el Este Asiático”³.

En este marco evolutivo de impulso estratégico, las relaciones de la UE con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, en sus siglas en inglés)⁴, en particular, cobran una especial importancia para asentar la presencia de la UE como socio relevante y, al mismo tiempo, consolidar la transformación económica y la estabilidad política en la región. En efecto, la ASEAN aspira en estos momentos a transformarse en un mercado único y en una región económica altamente competitiva y plenamente integrada en la economía global. Los 10 países ASEAN en conjunto constituyen la séptima economía mundial, con perspectivas de convertirse en la cuarta para 2050. La joven clase media de estos Estados podría llegar a representar el 65% de la población total de la ASEAN en 2030, frente al 24% de 2010⁵.

Desde una perspectiva geopolítica, la ASEAN aspira también a jugar un papel central en la construcción de una nueva arquitectura de seguridad en el Este Asiático, donde las frecuentes tensiones territoriales, como la del Mar del Sur de China entre algunos de sus países miembros y China, amenazan su propia cohesión y unidad como organización regional.

Dado su dinamismo económico, su crecimiento demográfico y su papel en la estabilidad política de la región, la UE tiene un especial interés en que los esfuerzos desplegados por la ASEAN en pro de la integración económica y política en el Este asiático fructifiquen exitosamente. Una ASEAN fuerte, cohesionada y segura garantiza la estabilidad regional y consolida la prosperidad económica y social, ofreciendo un escenario de nuevas oportunidades de cooperación en asuntos regionales y globales.

En 2015, ambas partes, la UE y la ASEAN, expresaron su deseo y voluntad política de relanzar su diálogo y cooperación mutua⁶. En esta perspectiva de colaboración renovada, la experiencia de la UE puede servir a la ASEAN como referencia de integración regional y actor externo de seguridad, contrarrestando así el peso geopolítico de China y Estados Unidos (EEUU) en la región. Para la UE, un mayor compromiso con la ASEAN constituye un elemento clave para desarrollar una estrategia más consistente e integral en Asia, que permita asentar su propia presencia en la zona.

³ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, “Guidelines on the EU’s Foreign and Security Policy in East Asia”, 11492/12, 15 de junio de 2012.

⁴ Los países de la ASEAN son 10: Brunéi Darussalam, Camboya, Indonesia, República Democrática Popular de Laos, Malasia, Myanmar/Birmania, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam. Información disponible en www.asean.org (Última consulta: 25 de abril de 2017).

⁵ VINAYAK, HV., THOMPSON, F. y TONBY, O., “Understanding ASEAN: seven things you need to know”, Mckinsey & Company, 2015, disponible en <http://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/understanding-asean-seven-things-you-need-to-know> (Última consulta: 25 de abril de 2017).

⁶ ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD Y COMISIÓN EUROPEA, Comunicación conjunta “La UE y la ASEAN: una asociación con finalidad estratégica”, JOIN (2015) 22 final de 18 mayo 2015.

Este artículo analiza el alcance de las relaciones UE-ASEAN, valorando su contribución a las dinámicas de integración regional en el Este asiático. Con este hilo conductor, la primera parte de este estudio analiza el papel que la ASEAN está desempeñando en la estabilidad política y el desarrollo económico en el Este asiático, resaltando su evolución gradual desde una organización basada en la cooperación por consenso hacia un modelo de integración socio-económica como opción actual. La segunda parte se centra en las relaciones bilaterales UE-ASEAN, valorando en qué medida la cooperación interregional representa un valor añadido a los esfuerzos de integración de los propios países de la ASEAN. Finalmente, la tercera parte identifica como un desafío al diálogo interregional la influencia que ejercen potencias externas en la región, analizando su impacto en la propia unidad de la ASEAN y en sus relaciones con la UE. El estudio concluye que, a pesar de las diferencias mutuas, las limitaciones internas y las dificultades observadas, una cooperación reforzada y efectiva entre la UE y la ASEAN tiene potencialidad para jugar un papel central en la nueva arquitectura económica y geopolítica de Asia. No obstante, la sostenibilidad del diálogo interregional dependerá no sólo de que se consigan logros concretos en sectores específicos, sino también de que se articulen órganos y procedimientos de decisión conjunta, de carácter permanente, que guíen la relación de forma más consistente y estratégica.

II. LA ASEAN COMO FACTOR DE ESTABILIDAD POLÍTICA E INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Desde su creación en 1967, sobre la base de una escueta declaración política de dos páginas, la ASEAN ha experimentado un proceso gradual de formalización jurídica e institucionalización creciente, de clara inspiración en el modelo de la UE. Las dinámicas de cooperación inducidas de su existencia y funcionamiento como bloque han jugado un papel geopolítico clave, en particular en la última década, al abanderar los esfuerzos hacia la configuración de una nueva arquitectura económica y de seguridad en el Este asiático. Con todo, el férreo apego a los principios iniciales que presidieron la creación de la ASEAN ralentiza su proyecto de integración económica, al tiempo que reduce su papel central en la estabilidad de la región.

1. Principios e instrumentos políticos de cooperación regional: inspiración europea, ASEAN way

La ASEAN fue creada en 1967 por Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia, sobre la base de la Declaración ASEAN, también denominada “Declaración de Bangkok”⁷. Su constitución expresaba la voluntad política de los cinco países de establecer relaciones de amistad, resolver los conflictos de forma amistosa y cooperar en asuntos de interés común, con el objetivo de acelerar el crecimiento económico, el progreso social y la cooperación cultural en la región. En concreto, la aceptación de

⁷ Texto en inglés disponible en <http://asean.org/the-asean-declaration-bangkok-declaration-bangkok-8-august-1967/> (Última consulta: 25 de abril de 2017).

Malasia como nuevo Estado independiente por parte de Indonesia constituyó un factor decisivo para la creación de la ASEAN⁸.

Las bases sobre las que se asentó la ASEAN fueron los principios del respeto estricto de la soberanía nacional y de la no interferencia en los asuntos internos. Ambos parámetros constituyen un reflejo del contexto histórico en que se creó la ASEAN, caracterizado por la independencia del poder extranjero alcanzada progresivamente por los países del Sudeste asiático entre 1946 (Filipinas) y 1965 (Singapur)⁹. La consagración de estos principios fue determinante de la estructura institucional y del *modus operandi* de la ASEAN, aspecto éste último que permanece prácticamente intacto hasta el día de hoy.

El exiguo esquema institucional de inicio iba en consonancia con el carácter informal y no jurídicamente vinculante de la declaración política sobre la que se fundó la ASEAN. Se establecía así una reunión anual de ministros de asuntos exteriores, un comité de embajadores de los países miembros y diversos comités sobre asuntos específicos. Funcionalmente, el procedimiento de decisión era estrictamente intergubernamental, basado en el consenso y la consulta, lo que ha venido a denominarse “el modo ASEAN” (“*ASEAN way*”, en inglés). No se previó mecanismo de ejecución o sanción alguna en el caso de incumplimiento, carencia que explica la ineficacia que se achaca todavía al día de hoy a la ASEAN para implementar decisiones acordadas¹⁰.

Desde mediados de los 70, sin embargo, la ASEAN emprendió un proceso gradual de formalización jurídica e institucional creciente a través de la firma del Tratado de Amistad y Cooperación (TAC)¹¹. Este instrumento jurídico vinculante reiteraba el apoyo de sus miembros a los principios de respeto de la soberanía nacional y de no intervención. En el plano institucional, se creó una secretaría general con sede en Jakarta. Sobre esta base jurídica e institucional renovada, la ASEAN acogió progresivamente nuevos países miembros: Brunéi Darussalam (1985) y, tras el final de la Guerra Fría, Vietnam (1995), Myanmar y Laos (1997), Camboya (1999). Para estos países, que habían estado bajo la influencia de la Unión Soviética, la incorporación a la ASEAN supuso una vía de inmersión en la práctica de la cooperación regional¹².

Un paso decisivo en la consolidación progresiva de la organización fue la Cumbre ASEAN, de octubre de 2003, donde se adoptó la Declaración ASEAN Concord II (Bali Concord II). Este documento se refería a la Asociación como la “Comunidad ASEAN”, una organización que estaría asentada, para el año 2020, en tres pilares fundamentales:

⁸ PORTELA, C., *ASEAN: integration, internal dynamics and external relations*, European Parliament, Directorate-General for External Policies, Brussels, 2013, p. 5.

⁹ *Ibid.*, pp.5-6.

¹⁰ MASILAMNI, I. y PETERSON, J., “The “ASEAN Way”: the structural underpinnings of constructive engagement”, *Foreign Policy Journal. Asia Pacific Essay*, octubre 2014, pp.1-24.

¹¹ Firmado en Bali (Indonesia) el 24 de febrero de 1976. En vigor desde el 21 de junio de 1976. Texto disponible en <http://agreement.asean.org/media/download/20131230235433.pdf> (Última consulta: 25 de abril de 2017).

¹² WEBBER, D., “The context of EU-ASEAN relations: trials and tribulations of regionalism in post-cold war Europe and Asia”, en NOVOTNY, D. y PORTELA, C., *EU-Asia relations in the 21st Century. Strategic partnership in the making*, Palgrave Macmillan, Houndsmill, 2012, pp.7-25.

una Comunidad Política y de Seguridad, una Comunidad Económica y una Comunidad Sociocultural¹³.

Con todo, el impulso clave en el proceso de institucionalización de la Asociación fue la firma en 2007 de la Carta de la ASEAN, que entró en vigor en 2009. Algunas de las innovaciones introducidas por este documento no pueden evitar la comparación con el marco político institucional de la UE. Entre las novedades se incluyen el establecimiento de una Cumbre ASEAN, compuesta de los Jefes de Estado y Gobierno como órgano supremo de decisión, y la dotación de mayores competencias al Secretario General, entre las que destaca el control del cumplimiento por parte de los Estados miembros de las decisiones de la ASEAN¹⁴. La Carta también contempla la creación de las tres Comunidades ASEAN, gestionadas por tres Consejos respectivos. Un Comité de Representantes Permanentes, con rango de embajadores, inspirado en el COREPER de la UE, asiste a los diferentes Consejos de las Comunidades ASEAN, al tiempo que garantiza la conexión entre las secretarías nacionales y los cuerpos ministeriales sectoriales¹⁵.

Como resultado de estos desarrollos, la ASEAN aparece más sólida e integrada en términos institucionales, en los que puede apreciarse claramente la inspiración europea. Incluso el mismo término elegido de “Comunidad” evoca las Comunidades Europeas anteriores a la actual UE. Es difícil precisar hasta qué punto la UE ha ejercido un papel de influencia activo en este proceso, o bien ha sido un modelo pasivo de referencia. En cualquier caso, para la ASEAN, la inspiración en el esquema institucional europeo no significa una aproximación al modelo político jurídico de la integración europea. En efecto, a pesar de la inspiración en la UE, en términos de diseño constitucional, la ASEAN se asemeja más al Consejo de Europa, como organización intergubernamental de cooperación, que a la UE, asentada en una voluntad común de integración política regional que se expresa en la cesión progresiva de competencias por parte de los Estados miembros a las institucionales supranacionales. En este sentido, a pesar de las innovaciones introducidas, la Carta ASEAN mantiene el sistema tradicional basado en la soberanía nacional y la adopción de decisiones por consenso y desprovistas de fuerza jurídica (*Asean way*). Carece, además, de una estructura judicial independiente sobre la que asentar la implementación efectiva de una normativa común, como existe en la UE. Por tanto, en su estado actual de evolución, la ASEAN constituye, hoy por hoy, una

¹³ Texto disponible en http://asean.org/?static_post=declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii (Última consulta: 25 de abril de 2017). En realidad la referencia a una Comunidad ASEAN aparecía en la Declaración ASEAN Concord de 24 de febrero de 1976, aunque sin una visión específica como en esta propuesta de 2003.

¹⁴ La nueva estructura se recoge en los artículos 7 a 13 de la Carta. Puede consultarse su texto en <http://www.asean.org/storage/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf> (Última consulta: 25 de abril de 2017).

¹⁵ MURRAY, PH. y MOXON-BRONE, E., “The European Union: a template for regional integration? The case of ASEAN and its Committee of Permanent Representatives”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 51, nº3, 2013, pp.522-537.

organización internacional basada en los principios del Derecho Internacional, en claro contraste con el supranacionalismo técnico y pragmático que singulariza a la UE¹⁶.

En el futuro inmediato tampoco parecen vislumbrarse cambios sustanciales al respecto, a juzgar por las declaraciones de los líderes políticos de algunos de los países miembros y del propio Secretario General de la ASEAN, cuando reconocen el carácter más avanzado de la UE como modelo de integración regional, del que se pueden aprender buenas prácticas y tomar ideas, pero sin pretender emularlo totalmente¹⁷.

Sea como fuere, lo que es indudable es que la ASEAN se encamina a la creación de una verdadera Comunidad, asentada en los tres pilares ya mencionados y de los que destaca la Comunidad Económica ASEAN, como el ámbito que ha cobrado mayor atención y que aportado hasta el momento los logros más concretos en términos de integración económica.

2. La Comunidad Económica ASEAN como pilar de integración y cohesión regional

A diferencia de la UE, la cooperación económica no estuvo entre las prioridades iniciales de los miembros ASEAN. Esta dimensión empezó a desarrollarse progresivamente a partir de los años 70, constituyendo en estos momentos un eje clave de la centralidad de la ASEAN en la arquitectura de cooperación regional en Asia.

El concepto de integración económica aparece por primera vez en el Acuerdo Marco para mejorar la cooperación económica ASEAN, firmado en Singapur en 1992¹⁸. El documento destacaba la importancia de cooperar en distintos ámbitos, como comercio, industria, minerales y energía, finanzas, agricultura y alimentación, bosques, transportes y comunicaciones. El desarrollo de este marco de cooperación condujo a la adopción de los primeros acuerdos entre los países ASEAN. De este modo, ese mismo año, se concluyó un acuerdo por el que se establecía una zona de libre comercio (*ASEAN Free Trade Area*, AFTA). Su puesta en marcha trajo consigo la reducción o la eliminación, en el caso de algunos productos, de los aranceles y restricciones cuantitativas, así como el establecimiento de un arancel preferencial común. Poco después, en 1995, los socios ASEAN decidían extender la liberalización a los servicios, concluyendo a tal fin un acuerdo marco (*ASEAN Framework Agreement on Services*, AFAS). Con el mismo objetivo, en 1998 suscribían un nuevo acuerdo para liberalizar las inversiones entre ellos y atraer, al mismo tiempo, capital del exterior (*ASEAN Investment Agreement*, AIA)¹⁹.

¹⁶ HOPKINS, J., "Falling on stony ground: ASEAN's acceptance of EU constitutional norms", *Asia Europe Journal*, nº 13, 2015, p.281.

¹⁷ WONG, R., "An EU model for ASEAN?", *E-International Relations*, 16 octubre 2013, disponible en <http://www.e-ir.info/2013/01/16/an-eu-model-for-asean/> (Última consulta: 25 de abril de 2017).

¹⁸ Texto disponible <http://wits.worldbank.org/GPTAD/PDF/annexes/ASEAN%20framework%20AEC.pdf> (Última consulta: 25 de abril de 2017).

¹⁹ *A Blueprint for growth. ASEAN Economic Community 2015: progress and key achievements*, ASEAN Secretariat, Jakarta, 2015, p.10

Estos hitos en la cooperación económica progresiva coincidieron con la ampliación geográfica de la Asociación, tras el ingreso de Vietnam (1995), Laos y Myanmar (1997) y Camboya (1999). Sin embargo, la ampliación de la ASEAN se produjo en un momento de fuerte recesión económica en Asia (1997-1998), que dejó en evidencia la debilidad de la organización, su dependencia de los movimientos de capital a corto plazo y la interdependencia entre el Sur y el Noreste asiáticos. Por parte de los países asiáticos, la crisis fue considerada como un ataque de Occidente, después de que EEUU decidiera subir sus tipos de interés, forzando así una devaluación de las divisas asiáticas, al tiempo que el Fondo Monetario Internacional imponía una política de ajustes fiscales que aceleró la caída de las economías del Este asiático²⁰. Esta percepción provocó un sentimiento general de animadversión hacia las potencias occidentales, pero, al mismo tiempo, sirvió de acicate para impulsar toda una serie de iniciativas que promovieron la integración regional, tanto entre los propios miembros de la Asociación, como entre ellos y otros países del Este asiático.

En efecto, dentro de la ASEAN, por primera vez cobró fuerza el ideal de la Asociación como una familia de naciones, lo que fue formalmente consagrado en la *Vision 2020* adoptada en Kuala Lumpur el 17 de diciembre de 1997: "...concert of Southeast Asian nations, outward looking, living in peace, stability and prosperity, bonded together in partnership in dynamic development and in community of caring societies"²¹. Formulada en una coyuntura de gran incertidumbre socioeconómica, el documento expresaba una firme apuesta por la cohesión regional.

Un paso adelante en esta dirección fue precisamente la decisión adoptada en 2003 de crear una Comunidad ASEAN, de la que la Comunidad Económica sería uno de los pilares clave de la integración económica de sus miembros. Poco después, en 2007, con ocasión de la celebración del 40º aniversario de la Asociación, los líderes políticos de los países miembros adoptaron en Singapur un plan de acción (*blueprint*) para la implementación efectiva de la Comunidad Económica en torno a cuatro pilares esenciales: la creación de un mercado único, una mayor competitividad, la promoción del desarrollo sostenible y la integración de la ASEAN en la economía global. Se previó la fecha de diciembre de 2015 para la plena realización de las numerosas medidas previstas en estos apartados²².

Dos iniciativas complementarias posteriores, que han acelerado la liberalización comercial y de capitales entre los socios ASEAN, han sido el acuerdo de comercio de mercancías de 2010 (*ASEAN Trade in Goods Agreement*, ATIGA) y el acuerdo integral de inversiones de 2012 (*ASEAN Comprehensive Investment Agreement*, (ACIA)²³.

²⁰ SZCZUDLIK-TATAR, J., "Regionalism in East Asia: a bumpy road to Asian integration", *The Polish Institute of International Affairs Policy Paper*, nº 16, 2013, p. 3

²¹ *ASEAN Vision 2020*, ASEAN Secretariat, Jakarta, 1997, disponible en http://asean.org/?static_post=asean-vision-2020 (Última consulta: 25 de abril de 2017).

²² *ASEAN Economic Community Blueprint*, ASEAN Secretariat, Jakarta, 2008.

²³ Los textos de estos acuerdos pueden consultarse en <http://asean.org/asean-economic-community/> (Última consulta: el 25 de abril de 2017).

En diciembre de 2015, la Comunidad Económica ASEAN fue oficialmente establecida, si bien alrededor de un 30% del total de las acciones previstas estaba todavía pendiente de implementarse. Con todo, el efecto acumulativo de las medidas efectivamente realizadas entre 2007 y 2014 hizo que el comercio ASEAN se incrementara por un valor de 100.000 millones de dólares, correspondiendo el 24% de esta cifra a los intercambios dentro de la propia Asociación, seguidos por el comercio con China (14%), Europa (10%), Japón (9%) y EEUU (8%). En este mismo período, la inversión directa extranjera pasó de 85.000 a 136.000 millones de dólares, suponiendo un incremento del 5% al 11% a nivel mundial. Como consecuencia de esta evolución, la ASEAN constituye en estos momentos el tercer mercado mundial más grande y la tercera fuerza mundial de trabajo, después de China e India²⁴.

El lanzamiento de la Comunidad Económica no constituye un fin en sí mismo, sino el principio de un proceso dinámico que aspira a conseguir en los 10 próximos años una economía más cohesionada e integrada, así como relanzar el comercio intrarregional para reducir la vulnerabilidad a las presiones externas, según se prevé, entre otros objetivos, en un nuevo plan de acción para 2025²⁵. En efecto, como un paso más en la integración, la nueva estrategia contempla el reto de adoptar marcos regulatorios comunes y de simplificar trámites administrativos para poner freno a la proliferación de obstáculos no aduaneros (licencias, cuotas, normas de seguridad y salud, etc). Como avances tangibles en esta dirección, pueden destacarse los acuerdos de reconocimiento mutuo que están adoptando entre sí los países ASEAN, como los concluidos en los sectores de equipamientos eléctricos y de productos cosméticos y médicos. Así mismo, están en proceso de adaptar la base de datos ASEAN sobre barreras no aduaneras a la nueva clasificación de la UNCTAD (Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, en sus siglas en inglés), al tiempo que elaboran portales de información al respecto, a nivel nacional y de la ASEAN²⁶. Bien gestionada y plenamente implementada, las perspectivas apuntan a que la nueva hoja de ruta hacia la Comunidad Económica podría reportar a los países ASEAN un crecimiento cercano al 7,1%, frente al 5,4% del período 2004-2014, generando unos 14 millones de empleos²⁷.

En paralelo a estos desarrollos entre sus propios miembros, la ASEAN ha multiplicado y reforzado también sus vínculos de cooperación con otros países del Este asiático. Las grandes potencias del norte, China, Japón y Corea del Sur se vieron ellas mismas abocadas a estrechar sus relaciones de cooperación, como consecuencia de la crisis económica de los años 1997-1998, a pesar de no haber superado totalmente sus

²⁴ Vid. *A blueprint for growth...*, *op.cit.*, pp.1-2.

²⁵ *ASEAN Economic Community Blueprint 2025*, ASEAN Secretariat, Jakarta, 2015. Este nuevo plan de acción forma parte de una estrategia más amplia, que incluye también el impulso a las otras dos Comunidades, y que aspira al establecimiento de la Comunidad ASEAN. Vid. *ASEAN 2025: forging ahead together*, ASEAN Secretariat, Jakarta, 2015. Ambos documentos están disponibles en <http://asean.org/asean-economic-community/> (última consulta: 25 de abril de 2017).

²⁶ *ASEAN Economic Community 2025 Consolidated Strategic Action Plan*, ASEAN Economic Ministers y ASEAN Economic Community Council, 2017, pp. 2-6. Documento disponible en <http://asean.org/storage/2012/05/Consolidated-Strategic-Action-Plan-endorsed-060217rev.pdf> (Última consulta: 25 de abril de 2017).

²⁷ *ASEAN Economic Community Blueprint 2025*, *op.cit.*, pp.1-2.

históricas disputas marítimas y rivalidades políticas. Pero este acercamiento trilateral fue propiciado precisamente por la propia ASEAN en 1997, en el marco del fórum ASEAN+3, que continúa hasta el día de hoy y en el que los tres países asiáticos negocian un vasto acuerdo de libre comercio entre ellos²⁸. A la luz de esta evolución, puede afirmarse que la integración creciente en el Sudeste asiático ha servido de estímulo para promover una cooperación más estrecha también en el Noreste asiático, inexistente hasta 1997, por lo que cabe considerar esta dinámica como un indicador de la centralidad de la ASEAN en la región²⁹.

En 2013, casi al mismo tiempo en que China, Japón y Corea de Norte abrían las negociaciones de un acuerdo de libre comercio, la ASEAN hacía lo propio, iniciando conversaciones con estos mismos países y otros tres, a saber, Australia, Nueva Zelanda e India. El proyecto de acuerdo se conoce bajo el acrónimo RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*). Desde un punto de vista geoestratégico, el RCEP intenta equilibrar las diferentes visiones que tienen China y Japón sobre el alcance de la cooperación con la propia ASEAN. En efecto, mientras China era partidaria de una alianza únicamente con los socios ASEAN, Corea y Japón, éste último deseaba extender la cooperación a India, Australia y Nueva Zelanda, con objeto de contrarrestar la influencia de China en la región. Finalmente, la ASEAN adujo como argumento para justificar la inclusión de los seis países el hecho de que todos ellos tenían ya acuerdos de libre comercio con la Asociación. En cualquier caso, el RCEP está abierto a la participación de otros Estados. Está previsto que las negociaciones concluyan a finales de 2017. Una vez que entre en vigor y empiece a implementarse, el RCEP podría transformarse en el mercado integrado más grande del mundo, con casi 3.500 millones de personas y una cuota de 30% del PIB mundial³⁰.

Por el momento, las negociaciones del RCEP siguen su curso, siendo la ASEAN la que, a pesar de la fuerte influencia de China, lidera el proceso en un intento de acelerar, al mismo tiempo, los procesos de liberalización comercial entre los propios socios ASEAN, condición indispensable para la implementación efectiva de la Comunidad Económica ASEAN³¹. En efecto, con la vista en el horizonte de 2030, la ASEAN precisa profundizar su proceso de integración económica. De otro modo, se arriesga a perder su posición central y competitiva frente a China e India.

Ahora bien, si la integración económica es importante para alcanzar un mayor nivel de cohesión, la estabilidad política en la región no lo es menos. Consolidarla requerirá asentar la propia seguridad interior y la estabilización de las relaciones entre los países. La implicación de la ASEAN a este respecto resulta de especial relevancia en una zona

²⁸ Vid. YOSHIMATSU, H., "Trade politics in Northeast Asia: the development of the trilateral free trade agreement", *Ritsumeikan Center for Asia Pacific Studies (RCAPS) Working Papers Series, RWP-14001*, 2014, pp.1-29.

²⁹ CHENG-CHWEEK, K., "ASEAN's evolving role in Northeast Asian Regionalism: from a catalyst to a parallel partner", en SINGH, B. (ed), *Is Northeast Asian Regionalism the Centre of East Asian Regionalism?*, S. Rajaratnam School of International Studies, Singapore, 2012, pp.16-18.

³⁰ AMIGHINI, A., BORGHI, E., HELG, R. y TAJOLI, L., *Trade and Economic Relations with Asia*. European Parliament, Directorate-General for External Policies, Brussels, 2016, p.36.

³¹ SZCZUDLIK-TATAR, J., "Regionalism in East Asia...", *op. cit*, p.4.

como la del Este asiático, donde la fuerte presencia extranjera dificulta que un único Estado pueda ejercer una influencia dominante.

3. La cooperación en materia de seguridad: hacia una nueva arquitectura de estabilidad política en la región

Uno de los primeros pasos para abordar las cuestiones de seguridad regional fue la constitución del Foro Regional ASEAN (FRA) en 1994, una estructura multilateral con tres objetivos principales: promover la confianza mutua, la diplomacia preventiva y la resolución de conflictos. Desde su creación, el FRA incluye no sólo a los países ASEAN, sino también a las grandes potencias (EEUU, China, Japón y Rusia) y las medianas (UE, Canadá y Corea del Sur). A pesar de la presencia de potencias no asiáticas, la ASEAN ha sido capaz de preservar su centralidad en el FRA, marcando la agenda de trabajo e impregnando las reuniones y procedimientos de sus propios principios de consenso y no intervención³².

El objetivo de garantizar la paz y la seguridad en la región mediante la gestión de los conflictos y el fortalecimiento de la cooperación aparecen en todos los textos claves de la ASEAN, desde su constitución a través de la Declaración de Bangkok en 1967, pasando por el TAC (1976) a la Carta ASEAN de 2007 y la hoja de ruta sobre la Comunidad Política y de Seguridad ASEAN de 2009. Todos estos documentos reiteran el interés de establecer una zona de paz, libertad y neutralidad, asentada en los principios de autodeterminación, igualdad soberana y no interferencia en los asuntos internos de las naciones³³.

La Comunidad Política y de Seguridad ASEAN (CPS) es uno de los tres pilares de la Comunidad ASEAN, como ya se ha indicado anteriormente. Los instrumentos políticos sobre los que se basa la ASEAN para alcanzar sus objetivos en este ámbito son la Zona de Paz, Libertad y Neutralidad (1971), el TAC (1976) y el Tratado del Sudeste Asiático sobre una Zona Libre de Armas Nucleares (1995). A diferencia de otras organizaciones, la pretensión de la ASEAN es fomentar normas de buena conducta, solidaridad y valores compartidos de conformidad a estos instrumentos políticos, y en consonancia con la Carta ASEAN. Más concretamente, la hoja de ruta hacia la CPS precisa que las normas y valores compartidos incluyen la democracia, los derechos humanos y las libertades fundamentales³⁴.

Con anterioridad, la Carta ASEAN de 2007 ya mencionaba como propósitos y valores compartidos la consolidación de la democracia, la buena gobernanza, el imperio de la ley y la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales³⁵. Además, la

³² MELY-CABALLERO, A., "Understanding ASEAN's centrality: bases and prospects in an evolving regional architecture", *The Pacific Review*, vol. 27, n° 4, 2014, pp.569-570.

³³ PHAM, Q.M., "ASEAN's indispensable role in regional construction", *Asia-Pacific Review*, vol. 22, n° 2, 2015, p.92.

³⁴ *ASEAN Political-Security Community Blueprint*, 2009, pp.1-2. Documento disponible en <http://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/5187-18.pdf> (Última consulta: 25 de abril de 2017).

³⁵ ASEAN Charter, Capítulo 1, art.1, 7°.

Carta sentó las bases para el establecimiento de un órgano en materia de derechos humanos, lo que resultó en la creación de la Comisión Intergubernamental ASEAN de Derechos humanos (AICHR, en sus siglas en inglés). Este organismo ha sido muy criticado por estar compuesto de representantes gubernamentales en vez de por expertos independientes. Con todo y a pesar de su distinto nivel de madurez democrática, es indudable que los países ASEAN, al apostar por la defensa de valores universales, como la democracia, los derechos humanos y el imperio de la ley, aspiran a crear una comunidad que vaya más allá de la consecución de beneficios económicos y la diplomacia de buena vecindad que han guiado la Asociación desde su origen³⁶.

Es difícil imaginar cómo hubiera sido la evolución del Sudeste asiático sin la existencia de la ASEAN, pero lo que resulta evidente, sin embargo, es que los principios y las prácticas sobre los que se basa han sido clave para la paz y la estabilidad en la región. Los países fundadores de la Asociación fueron capaces de resolver sus conflictos durante el período de la Guerra Fría, pero la incorporación de nuevos miembros en la década de los 90 trajo más disputas, algunas de las cuales permanecen todavía sin resolver. No obstante, ha sido la ASEAN, no las grandes potencias, la que ha evitado confrontaciones militares entre los propios Estados³⁷.

Para la gestión de sus conflictos internos, los países ASEAN optan por las negociaciones bilaterales antes que el recurso a instancias internacionales, aunque ha habido alguna excepción, como Indonesia o Malasia, que sometieron sus disputas de soberanía sobre Pulau Sipadan y Pulau Ligitan al Tribunal Internacional de Justicia³⁸, o Malasia y Singapur, que hicieron lo mismo en el conflicto que mantenían sobre Pedra Blanca/Pulau Batu Puteh³⁹. Con todo, tanto el arreglo bilateral, como el recurso al Tribunal Internacional de Justicia, van en consonancia con la filosofía que tiene la ASEAN en la resolución de conflictos, que es la de servir de facilitador más que de actor efectivo de su solución. La ASEAN juega, en este sentido, un papel de vehículo que intenta promover buenas relaciones entre sus miembros, más que jugar un papel de tercer mediador. En la práctica, la ASEAN sólo se implica en un conflicto entre sus Estados miembros en tanto en cuanto sean esos mismos Estados los que se lo soliciten. Los principios de no intervención y flexibilidad explican de algún modo el hecho de que los Estados ASEAN se muestren reticentes a someter sus disputas al Consejo Supremo

³⁶ OBA, M., "ASEAN and the creation of a regional community", *Asia-Pacific Review*, vol.21, n°1, 2014, p.71.

³⁷ Por ejemplo, en los años 90, se produjeron fuertes tensiones entre Myanmar y Tailandia a lo largo de la frontera entre ambos países. Desde 2008, Camboya y Tailandia mantienen sus diferencias territoriales sobre la zona próxima al Templo Preah Vihear. *Vid.* PHAM, Q.M., "ASEAN's indispensable role...", *op.cit.*, p.94.

³⁸ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, Case concerning the sovereignty over Pulau Litigan and Pulau Sipidan (Indonesia/Malasya), Judgment of 17 December 2002. Disponible en <http://www.icj-cij.org/docket/files/102/7714.pdf> (Última consulta: 25 de abril de 2017).

³⁹ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, Case concerning sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Peteh, MiddleRocks and South Ledge (Malaysia/Singapore), Judgment of 23 May 2008. Disponible en <http://www.icj-cij.org/docket/files/130/14492.pdf> (Última consulta: 25 de abril de 2017).

(*High Council*) previsto en el artículo 14 del TAC como órgano permanente para resolver sus diferencias⁴⁰.

En términos de seguridad regional, el único órgano en materia de defensa y seguridad es la reunión de Ministros de Defensa ASEAN, constituida en 2006. Su objetivo no es coordinar propiamente las políticas de seguridad ni impulsar iniciativas conjuntas, sino servir de foro para el diálogo conjunto, fomentando la confianza mutua y garantizando la transparencia. En el plano operativo, uno de los esfuerzos colaborativos más destacados es la cooperación antiterrorista, especialmente en el terreno de la seguridad marítima, frente a la piratería, asaltos armados a buques y otras formas de terrorismo marítimo. La respuesta ASEAN a estas amenazas se ha limitado a medidas basadas en la confianza mutua y el intercambio de información. Sin embargo, Malasia, Indonesia, Singapur y Tailandia han puesto en marcha una patrulla conjunta en el Estrecho de Malaca, así como una patrulla de vigilancia aérea. A pesar de sus diferentes enfoques, esta iniciativa ha demostrado ser un éxito, por lo que podría servir de base para construir una futura cooperación más amplia en el campo de la seguridad y defensa⁴¹.

Por otra parte, la región de Asia Pacífico está siendo testigo de la emergencia de nuevas potencias militares, como China, en particular, aunque por el momento la de EEUU sigue siendo la presencia más fuerte. Si la ASEAN desea afianzar la suya propia en la región, tendrá que buscar los equilibrios necesarios entre estos dos actores de influencia. Mientras tanto, continúa jugando un papel de catalizador y facilitador del diálogo multilateral en foros donde ocupa una posición central, como la Cumbre del Este Asiático, donde todas las potencias pueden consultarse e informarse mutuamente⁴².

III. EL DIÁLOGO UE-ASEAN: SU CONTRIBUCIÓN A LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN ASIA

Las relaciones entre la UE y la ASEAN se iniciaron en 1972, quedando oficialmente formalizadas a nivel ministerial en 1977. Desde entonces, el diálogo entre ambas organizaciones ha ido evolucionando al son de sus respectivos procesos de desarrollo y transformación. A pesar de sus notables diferencias, la UE y la ASEAN comparten aspiraciones semejantes de integración regional. Esta sintonía ha proporcionado la base y el impulso a sus relaciones mutuas. En particular, la entrada en vigor de la Carta de la ASEAN en 2009, estableciendo la arquitectura institucional para avanzar en la integración regional en el Sudeste asiático, marcó un avance decisivo en las relaciones entre ambas organizaciones. En este contexto de cooperación y basándose en su propio modelo y experiencia, la UE apoya decididamente el proceso de establecimiento de la Comunidad ASEAN, como medio para promover la integración regional, la estabilidad

⁴⁰ Vid. AMER, R., "ASEAN and conflict management: the need for a High Council", *Institute for Security and Development Policy (ISDP) Policy Brief*, nº 78, 2015, pp. 1-2.

⁴¹ Vid. PORTELA, C., *ASEAN: integration, internal dynamics...op.cit.*, p.9.

⁴² Vid. PHAM, Q.M., "ASEAN's indispensable role..." *op.cit.*, p.96.

política y la prosperidad económica en la zona, al tiempo que aspira a afianzar su propia presencia en Asia.

1. El apoyo técnico y financiero de la UE: promoviendo el modelo europeo en la configuración de la Comunidad ASEAN

Establecidas oficialmente las relaciones en 1977, la UE y la ASEAN concluyeron en 1980 su primer acuerdo de cooperación. Diez años después, la Declaración de Nuremberg concretó objetivos y compromisos a más largo plazo, siendo el Plan de Acción Bandar Seri Begawan (2013-2017) el que proporcionó un marco más político en 2012, al extender el diálogo a aspectos relacionados con la paz, la seguridad y los derechos humanos, entre otros⁴³. En mayo de 2015, a través de la Comunicación “La UE y la ASEAN: una asociación con finalidad estratégica”, la UE expresaba su deseo de elevar las relaciones interregionales a un nivel más estratégico, al tiempo que reiteraba su apoyo al papel central de la ASEAN en la evolutiva arquitectura regional del Este asiático⁴⁴. El objetivo esencial es, por tanto, reforzar el proceso de integración regional de la ASEAN, ya que contribuye a preservar la paz y la estabilidad en el Sudeste asiático, así como al crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza, objetivos transversales de la acción exterior de la UE⁴⁵. Este marco integral y de dimensión estratégica fue respaldado por la Declaración de Bangkok, adoptada por la 21ª Reunión Ministerial ASEAN-UE en octubre de 2016⁴⁶.

Es en este contexto de cooperación renovada y reforzada donde la UE se encuentra apoyando el establecimiento de la Comunidad ASEAN y sus tres pilares (económico, político y de seguridad, sociocultural), tal como se define en la Carta ASEAN y en la nueva hoja de ruta para 2025⁴⁷. Como organización internacional y poder normativo, la UE intenta transferir su propio modelo de integración, aspiración que la UE canaliza a través del diálogo político, el apoyo técnico y los incentivos directos. En esta línea, su interés por que la Secretaría de la ASEAN desarrolle capacidades adecuadas de gestión y comunicación con los países miembros, así como su apoyo a la formulación de la Carta ASEAN mediante una contribución de 70 millones de euros, pueden considerarse ejemplos de los esfuerzos de la UE por asistir a la ASEAN en la implementación de nuevas formas de interacción⁴⁸. Igualmente, la adhesión de la UE al TAC en 2012 selló e impulsó su compromiso político y de cooperación con la ASEAN, convirtiéndose en la primera organización regional en suscribir este Tratado.

⁴³ Sobre estos primeros hitos en la cooperación interregional, *vid. EU-ASEAN: natural partners*, EU Delegation, Jakarta, 2013.

⁴⁴ ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD Y COMISIÓN EUROPEA, Comunicación conjunta “La UE y la ASEAN:...” *op.cit.*, p.2.

⁴⁵ Art. 21, 2º c y d del Tratado de la Unión Europea.

⁴⁶ “Bangkok Declaration on promoting an ASEAN-EU global partnership for shared strategic goals”, disponible en <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/12024/bangkok-declaration-on-promoting-an-asean-eu-global-partnership-for-shared-strategic-goals-en> (Última consulta: 25 de abril de 2017).

⁴⁷ *ASEAN 2025: forging ahead together*, *op.cit.*

⁴⁸ SCHERWITZ, E., “The EU’s approach towards Asia: regional cooperation and regional conflicts in the past and today”, *Asia Europe Journal*, vol. 14, nº 4, 2016, p.371.

Desde entonces, los encuentros bilaterales a nivel ministerial se han multiplicado, ampliando la cooperación a numerosas cuestiones, como las referidas a derechos humanos, diplomacia preventiva, mediación y gestión de crisis, seguridad marítima, crimen transnacional y contraterrorismo, defensa y operaciones de mantenimiento y establecimiento de la paz. En todas ellas, la UE traslada su experiencia, intentando servir de inspiración y referencia a la ASEAN y contribuir así a afianzar su centralidad en el Este asiático.

Como pasos tangibles relevantes en esta dirección, pueden destacarse el Diálogo de Alto Nivel sobre Cooperación Marítima, iniciado en 2013 y que viene proporcionando desde entonces una plataforma para el intercambio de opiniones, buenas prácticas y lecciones aprendidas en este complejo ámbito⁴⁹. Así mismo, el Segundo Programa ASEAN sobre Migración y Gestión de Fronteras, que aporta apoyo técnico y logístico, aprovechando las herramientas y prácticas de control de fronteras de la ASEAN, o los Centros de Excelencia UE sobre riesgos químicos, biológicos, radiológicos y nucleares. Como parte de su cooperación, la UE viene organizando desde 2014 cursos de orientación sobre la política común de seguridad y defensa, centrados específicamente en las relaciones UE-ASEAN⁵⁰. En este contexto, puede destacarse, por ejemplo, el ejercicio naval multinacional coordinado por Indonesia en abril de 2016, en el que tomó parte por primera vez la UE, lo que le brindó la ocasión de ofrecer sus mejores prácticas y experiencias en operaciones navales de mantenimiento de la paz⁵¹.

Es indudable que estas actividades de cooperación en cuestiones de seguridad y defensa contribuyen a generar confianza y conocimiento mutuo, consolidando la relación entre la UE y la ASEAN.

Otra dimensión importante de la cooperación europea es la ayuda directa al desarrollo sostenible, acción que se canaliza a través de distintos programas europeos de apoyo económico. A este respecto, es de destacar el incremento significativo que la ayuda europea ha experimentado en los últimos años. Así, en el actual marco financiero plurianual (2014-2020), la dotación destinada exclusivamente a apoyar la agenda post-2015 de integración de la ASEAN asciende a más de 170 millones de euros, frente a los 70 millones del período 2007-2013⁵². Además, a nivel bilateral, la UE se ha comprometido a reservar 3000 millones de euros para proyectos destinados a reducir la pobreza y las diferencias de nivel de vida de los países ASEAN menos desarrollados (Camboya, Vietnam, Laos, Myanmar y Filipinas), con un claro objetivo de contribuir a la cohesión económica y social de la Asociación. Así mismo, durante los años 2014 y 2015, la UE destinó 26 millones de euros a distintas iniciativas temáticas, todo lo cual

⁴⁹ JETSCHKE, A. y PORTELA, C., “ASEAN-EU relations: from regional integration assistance to security significance?”, *German Institute of Global and Area Studies (GIGA) Focus*, nº3, 2013, pp.1-6.

⁵⁰ Vid. *Blue Book 2016 EU-ASEAN*, Mission of the European Union to ASEAN, Jakarta, 2017, pp.12-13.

⁵¹ Vid. EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (EEAS), “*ASEAN and the EU*”. Disponible en https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/906/node/906_it (Última consulta: 25 de abril de 2017).

⁵² Vid. EEAS, “Regional programming for Asia. Multiannual Indicative Programme 2014-2020”, pp. 8-10. Disponible en https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/regional-asia-mip-2014-2020_en.pdf (Última consulta: 25 de abril de 2017).

eleva la dotación financiera de la UE destinada a programas de cooperación regional con la ASEAN a un total de 196 millones de euros para el período 2014-2020⁵³.

La dotación de 170 millones de euros para el período 2014-2020 cubre tres áreas de especial atención: la conectividad, a través del comercio y la integración económica inclusiva y sostenible; el cambio climático, el medio ambiente y la gestión de desastres; y el instrumento para el diálogo integral⁵⁴.

La conectividad constituye, sin duda, el área prioritaria de la cooperación europea, a la que van destinados 85 millones de euros, esto es, el 50% de la dotación para el período 2014-2020. Los programas y proyectos en marcha van en consonancia e intentan apoyar la plena implementación de la Comunidad Económica ASEAN para 2025. Como iniciativa tangible más destacada en este contexto, cabe mencionar el nuevo Programa de Apoyo a la Integración Regional ASEAN 2017-2022 (ARISE Plus, en sus siglas en inglés). Sus actividades se iniciaron en 2017, tomando el relevo del anterior programa ARISE (2013-2017). La agenda de cooperación del nuevo programa incluye marcos regulatorios relativos al comercio, a los derechos de propiedad intelectual, las aduanas y los transportes, la aviación civil y la creación de capacidades de la Secretaría ASEAN. Además de su enfoque regional, el nuevo programa incluye también una atención especial a los países ASEAN con menor nivel de desarrollo⁵⁵.

Al igual que en el anterior programa, los proyectos concretos UE-ASEAN a desarrollar en el marco del nuevo y actual programa se inspiran en el modelo europeo, lo que resulta evidente en particular en lo relativo a la integración aduanera, la armonización técnica y la seguridad alimentaria. En esta línea, destacan por ejemplo, tres proyectos que son resultados tangibles del anterior programa ARISE, pero que continúan actualmente implementándose: el Repositorio de Comercio ASEAN (ATR, en sus siglas en inglés), destinado a garantizar la transparencia de normas aduaneras y comerciales entre los 10 países ASEAN; las Soluciones para Inversiones, Servicios y el Comercio (ASSIST, en sus siglas en inglés), dirigido principalmente a resolver los problemas operativos de las empresas ASEAN en sus actividades transfronterizas; y el Sistema de Tránsito Aduanero (ACTS, en sus siglas en inglés), que intenta garantizar el tránsito de mercancías por carretera para los operadores privados⁵⁶.

En lo que respecta a la segunda área prioritaria, la del cambio climático, el medio ambiente y la gestión de desastres, los proyectos apoyados por la UE intentan contribuir

⁵³ *Blue Book 2016...*, *op.cit.*, pp.10-11.

⁵⁴ *Vid.* EEAS, "Regional Programming...", *op.cit.*, p.8.

⁵⁵ ARISE PLUS (2017-2022) integra para su ulterior consolidación los logros de tres proyectos a los que también sustituye como nuevo marco programático: el proyecto de Protección de Derechos de Propiedad Intelectual (ECAP III, en sus siglas en inglés), el de Creación de Capacidades para el Seguimiento del Proceso de Integración y Estadísticas (COMPASS, en sus siglas en inglés) y el de Integración del Transporte Aéreo (AATIP). *Vid.* "EU-ASEAN Projects Supporting the AEC", en *40 years of EU-ASEAN Partnership & Prosperity. Trading and Investing Together*, Mission of the European Union to ASEAN, Jakarta, 2017, pp.30-31.

⁵⁶ Una información detallada sobre estos proyectos puede encontrarse en sus respectivas páginas web: <http://atr.asean.org>, <http://assist.asean.org>, <https://acts.asean.org/> (Última consulta 25 de abril de 2017).

a la implementación en este caso de las Comunidades Socio Cultural y Política y de Seguridad de la ASEAN. A ellos van destinados 60 millones de euros (un 37,5% de la dotación 2014-2020). En lo que concierne, en concreto, a las cuestiones medioambientales, el apoyo europeo se basa en la Iniciativa ASEAN sobre Cambio Climático y en el Plan de Acción ASEAN de Respuesta Conjunta al Cambio Climático. Los proyectos incluyen actividades de mitigación y de adaptación al cambio climático, así como la reducción del riesgo de desastres. Especial atención se presta a la mejora de la resiliencia de las ciudades en proceso de rápida urbanización y a reforzar las organizaciones de agricultores en sus esfuerzos de adaptación al cambio climático. Otro aspecto importante de la cooperación en este ámbito es la contribución al refuerzo de las capacidades de los sistemas de gestión de emergencias, lo que se canaliza principalmente a través del Programa ASEAN-UE de Gestión de Emergencias (AEEMP, en sus siglas en inglés) y el apoyo al Centro ASEAN de Coordinación de Asistencia Humanitaria (AHA, en sus siglas en inglés)⁵⁷.

Más allá de las cuestiones medioambientales, esta segunda área de cooperación UE-ASEAN también incluye aspectos relativos a la conectividad socio cultural. En este contexto, la UE ha puesto en marcha el Programa de Apoyo a la Educación Superior en la Región ASEAN (EU-SHARE, en sus siglas en inglés). Basado en la propia experiencia europea del proceso de Bolonia y el Área Europea de Educación Superior, SHARE propicia la movilidad de estudiantes e investigadores, así como el reconocimiento mutuo de cualificaciones, en la región ASEAN. Con una dotación de 10 millones de euros para el período 2015-2019, esta iniciativa aspira a fomentar el diálogo con y entre las sociedades civiles de los países ASEAN, así como mejorar la calidad, la competitividad y la internacionalización de sus instituciones de Educación Superior⁵⁸.

El instrumento de diálogo integral constituye la tercera y más heterogénea área de la cooperación europea con la ASEAN. A ella van destinados 27 millones de euros (12,5% de la dotación 2014-2020). Este ámbito amplía los proyectos impulsados por el instrumento de Diálogo Regional UE-ASEAN (READI, en sus siglas en inglés), un programa multisectorial dirigido a la implementación de las tres Comunidades ASEAN. De carácter flexible y basado también en la propia experiencia europea, READI echó a andar en 2012, incluyendo inicialmente cuatro sectores (tecnologías de información y comunicación, energía, gestión de desastres, ciencia y tecnología), a los que pronto se añadieron otros seis (educación, cambio climático, creación de capacidades, cooperación marítima, observación de elecciones y derechos humanos)⁵⁹. Desde 2015, el programa ha sido sustituido por el E-READI, que sigue apoyando la integración

⁵⁷ *Blue Book 2016...*, *op.cit.*, pp.25-26.

⁵⁸ *Vid.* “Towards greater harmonisation of Higher Education in ASEAN. Policy recommendations from the first and second SHARE policy dialogues”, *SHARE Policy Brief*, nº 1, May 2016, disponible en <http://share-asean.eu/wp-content/uploads/2016/06/PB1-190516.pdf> (Última consulta: 25 de abril de 2017).

⁵⁹ *Vid.* *Regional EU-ASEAN Dialogue Instrument (2011-2015)*. Disponible en http://www.ceerd.net/wp-content/uploads/READI_Brochure.pdf (Última consulta: 25 de abril de 2017).

regional ASEAN a través de la asistencia técnica y el diálogo en múltiples sectores relativos a la consecución de las tres Comunidades ASEAN⁶⁰.

Además del apoyo financiero y la asistencia técnica específicamente destinados a apoyar los esfuerzos ASEAN de integración, otra fuente de financiación europea es el Programa Regional UE-Asia 2014-2020, dirigido principalmente a apoyar la economía verde. Este marco programático multianual incluye, a su vez, varios instrumentos, entre ellos, la Facilidad Inversiones ASEAN (AIF, en sus siglas en inglés), por el que la UE y otras instituciones financieras internacionales conceden préstamos para acometer grandes proyectos de infraestructura. Otros instrumentos destacables son *Asia-Switch*, que promueve la producción y consumo sostenibles, y FLEGT (Bosques, Ejecución Normativa, Gobernanza y Comercio, en sus siglas en inglés), en apoyo de la sostenibilidad forestal⁶¹.

Por tanto, este significativo apoyo financiero, que promueve la cohesión económica y social, al que se añade la asistencia técnica e institucional, constituyen una clara evidencia del interés de la UE en afianzar la cooperación con la ASEAN en pro de la integración regional en el Este asiático.

Otra dimensión relevante del compromiso europeo hacia la ASEAN son las relaciones comerciales y económicas, en imparable expansión durante la última década.

2. Del bilateralismo y la condicionalidad política hacia un acuerdo UE-ASEAN de comercio e inversiones

Los intercambios comerciales y económicos constituyen, en efecto, uno de los focos de mayor interés para la UE en sus relaciones con el Sudeste asiático. Desde 2004 el volumen del comercio bilateral de mercancías entre la UE y la ASEAN ha crecido más del doble, representando en la actualidad un valor aproximado de 200.000 millones de euros. Como consecuencia de esta tendencia expansiva, la UE pasó a convertirse en 2015 en el segundo socio comercial de la ASEAN, sólo después de China. A su vez, la ASEAN constituye en estos momentos el tercer socio comercial más importante para la UE, después de EEUU y China⁶².

⁶⁰ En concreto, en lo que se refiere a la Comunidad Política y de Seguridad: derechos humanos, cooperación marítima, paz y reconciliación, observación electoral, migración y movilidad. Aspectos de cooperación para implementar la Comunidad Económica son: ciencia y tecnología, tecnologías de la información y comunicación, energía, comercio, agricultura, recursos naturales y bosques. Por último, la cooperación para la consolidación de la Comunidad Sociocultural se extiende al cambio climático y medio ambiente, a la gestión de desastres, la educación y juventud, a los objetivos de desarrollo, salud y enfermedades infecciosas, seguridad alimentaria, cultura, medios y turismo. *Vid.* EEAS, “EU projects with ASEAN”, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/907/EU%20Projects%20with%20ASEAN (Última consulta: 25 de abril de 2017).

⁶¹ EEAS, “Regional Programming...”, *op.cit.*, pp.2-6.

⁶² ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD Y COMISIÓN EUROPEA, Comunicación conjunta “La UE y la ASEAN...” *op.cit.*, p. 4.

El año 2015, en concreto, registró una expansión comercial significativa entre la UE y la ASEAN. En su conjunto, los países ASEAN exportaron mercancías a la UE por un valor de 118.500 millones de euros, mientras que importaron productos europeos por un valor de 83.100 millones de euros. Singapur es el país que registra el mayor volumen comercial con la UE y el único con el que la Unión tiene un superávit comercial (10.800 millones en 2015), ya que el resto de países, especialmente Vietnam, registra un considerable superávit en sus intercambios con la UE. En su conjunto, el superávit comercial de la ASEAN con respecto a la UE supuso 35.300 millones de euros, un incremento del 47% con relación a 2010⁶³. Maquinaria y equipamiento de transporte representan los dos sectores donde se concentran cerca del 50% de los intercambios comerciales entre ambas regiones⁶⁴.

El comercio de servicios también ha participado de esta tendencia expansiva de intercambios, habiéndose incrementado más del doble en la última década. En este terreno, sin embargo, la UE registra un superávit que en 2014 alcanzó un valor de 5.800 millones de euros. Los sectores donde se registra esta ventaja comparativa de la UE son, sobre todo, transportes, viajes y turismo, servicios financieros, comunicaciones y construcción⁶⁵.

Aparte del comercio, la UE se ha transformado en el principal inversor en los países ASEAN. En 2015, en concreto, las inversiones europeas ascendieron a un total de 20.100 millones de euros, lo que supuso el 16,7% de todos los flujos de inversión extranjera en la ASEAN. Este volumen de inversiones europeas en los países ASEAN constituye, sin duda, una contribución relevante a su propio crecimiento económico. Singapur, en concreto, es el principal destino de los flujos europeos de inversión (55,9% del total de inversiones UE), seguido por Indonesia (14%) y Malasia (11,8%). Por sectores, los más beneficiados de los flujos europeos de capital son las actividades artesanales, financieras y de seguros, alimentación y bebidas, producción eléctrica, industrias químicas y farmacéuticas⁶⁶.

Las inversiones europeas han servido de estímulo a las propias inversiones de la ASEAN en Europa, las cuales también han registrado un aumento progresivo, representando un total de 54.300 millones de euros en 2014 y situando a la ASEAN como el noveno inversor más importante en la UE. De entre los países de la Asociación, Singapur y Malasia constituyen el primer y segundo inversor en Europa, respectivamente. Pero más allá de su volumen, estos flujos bilaterales de inversión representan un indicador indiscutible de la confianza mutua de los operadores económicos de ambas regiones, lo que en el caso concreto de la ASEAN, puede favorecer la implantación del régimen libre y abierto de inversiones al que aspira a través del AIA⁶⁷.

⁶³ Vid. *40 years of EU-ASEAN...*, *op.cit.*, pp.34-35.

⁶⁴ En concreto, el 49,5% de las exportaciones UE hacia ASEAN y el 45,1% de las ventas ASEAN a la UE, en 2015. *Ibid.*, pp.36-37.

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 39-40.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 41.

⁶⁷ *A Blueprint for growth...op.cit.*, p.10.

A toda esta dinámica expansiva contribuyen, sin duda, los acuerdos de libre comercio que la UE ha concluido o se dispone a concluir con los países de la ASEAN. Después de fracasar en 2009 las negociaciones para un acuerdo de libre comercio con la propia ASEAN, la UE optó por negociar de forma bilateral acuerdos con cada país de la Asociación, como vía indirecta de llegar en su día a concluir un acuerdo con la ASEAN. Sigue siendo la pretensión de la UE al día de hoy, pero lo cierto es que este gesto le valió no pocas críticas, ya que generó tensiones entre los propios socios de la ASEAN, comprometiendo así su unidad y contraviniendo las propias aspiraciones de la UE de promover la integración regional en el Sudeste asiático⁶⁸. Por el momento, los únicos acuerdos de libre comercio concluidos son los de Singapur (2014) y Vietnam (2015). En curso de negociación se encuentran los acuerdos con Malasia, Tailandia y Filipinas. Las negociaciones con Indonesia avanzan hacia un Acuerdo de Asociación Económica Integral, y con Myanmar, hacia un Acuerdo de Protección de Inversiones. Por su parte, Camboya, Laos y también Myanmar, como países menos desarrollados, se benefician del sistema “Todo excepto Armas”, por el que sus exportaciones al mercado de la UE están libres de aranceles y restricciones cuantitativas, a excepción de las armas⁶⁹.

En paralelo a las negociaciones de sus intereses comerciales, la UE intenta exportar sus propios valores y principios democráticos a través de Acuerdos de Cooperación y Partenariado (ACP), cuya conclusión también impone a los países ASEAN. Estos compromisos, que acompañan a los acuerdos de libre comercio, suelen incluir disposiciones de índole política y también económica. Son expresión, en definitiva, de los que se conoce por “condicionalidad positiva”, un parámetro inherente que guía la acción internacional de la UE y con el que la UE intenta responder a sus propios objetivos de política exterior⁷⁰. Sin embargo, esta política de exportación de principios y valores propios de la UE no resulta muy efectiva en el caso de los países ASEAN, entre los que las diferencias de desarrollo económico y aspiraciones democráticas son acusadas, por lo que tienen sus propias opciones y estrategias y no aceptan fácilmente ser receptores pasivos de parámetros europeos⁷¹. A las asimetrías entre los países ASEAN, se une otro factor que amortigua el poder normativo de la UE, como es la presencia de otros actores de influencia en la región, entre ellos, China, Estados Unidos y Australia.

⁶⁸ KHANDEKAR, J., “Mapping EU-ASEAN relations”, FRIDE AGORA Asia-Europea, 2014, p.10.

⁶⁹ Sobre el estado de negociación de estos acuerdos, puede consultarse la información detallada disponible en <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/asean/> (Última consulta: 25 de abril de 2017); también *vid.* AMIGHINI, A., BORGHI, E., HELG, R. y TAJOLI, L. 2016. *Trade and Economic Relations...op.cit.*, pp. 77-78. Sobre el sistema “Todo excepto Armas”, *vid.* EUROPEAN COMMISSION, “Everything But Arms. Who benefits?”, disponible en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_150983.pdf (Última consulta: 25 de abril de 2017).

⁷⁰ En concreto, el artículo 21, 2º a y b del TUE establece que “La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de: a). defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad; b). consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho Internacional”.

⁷¹ OKANO-HEIJMANS, M., “Trade Diplomacy in EU-Asia Relations. Time for a Rethink”, Netherlands Institute of International Relations, Clingendael Report, 2014, p.40.

Por tanto, en el actual contexto internacional multipolar, donde nuevos actores de influencia económica y política han emergido, entre los que hay incluir a los propios países asiáticos, el enfoque de la UE, basado en la imposición de sus valores y principios democráticos, resulta inadecuado. Prueba de ello es, entre otros aspectos, la duración excesiva de las negociaciones de ciertos ACP, lo que acaba mermando la propia capacidad de negociación de la UE⁷².

Consecuentemente, si la UE desea contribuir a la estabilidad política y la prosperidad económica de los Estados ASEAN, tendrá que flexibilizar su estrategia y adaptarla a cada país, intentando promover el desarrollo democrático y los derechos humanos en distintos niveles (nacional, local y sociedad civil), según los casos. De este modo, los ACP podrían servir para armonizar posiciones dentro de la propia ASEAN, ejerciendo así la UE un poder cohesivo externo, que contribuya a la configuración efectiva de la Comunidad ASEAN⁷³. De hecho, la UE ha reiterado su intención de continuar con su agenda de acuerdos bilaterales con los países ASEAN, con el objetivo de construir bloques comerciales que faciliten la conclusión de un acuerdo regional con la ASEAN. Esta voluntad fue confirmada por ambas partes en la 15ª Reunión Consultativa entre los Ministros de Economía ASEAN y la Comisaria para el Comercio de la UE, celebrada en Manila en marzo de 2017. Las dos organizaciones adoptaron un programa de trabajo conjunto sobre comercio e inversiones, cuya implementación durante el período 2017-2018 podría sentar las bases para la negociación de un acuerdo de libre comercio UE-ASEAN⁷⁴.

3. Hacia una interacción más estratégica en asuntos globales

Como organizaciones regionales que operan en un contexto internacional cambiante e interdependiente, la UE y la ASEAN tienen potencialidad para ejercer, a través de su cooperación conjunta, una influencia relevante en asuntos globales. Ambas exploran en estos momentos las vías y formas de desempeñar ese papel en los próximos años. En este sentido se expresa la Comunicación “La UE y la ASEAN: una asociación con finalidad estratégica”, cuando alude al deseo conjunto de profundizar en la cooperación y elevar el nivel de compromiso mutuo en asuntos globales⁷⁵. Así mismo, el incremento sustancial de los fondos destinados por la UE a apoyar la consolidación de la Comunidad ASEAN en los próximos años y el nombramiento en 2012 de un Embajador UE ante la ASEAN constituyen indicadores indiscutibles del interés de la UE en reforzar la cooperación interregional con la ASEAN. A todo ello se une la

⁷² Vid. BENDINI, R., *In-Depth Analysis. The Future of the EU Trade Policy*, European Parliament, Directorate-General for External Policies, Brussels, 2015, pp.12-14.

⁷³ LAY HWEE, Y., “EU strategy towards Southeast Asia and ASEAN”, en GIPPNER, O. (ed.), *Changing waters: towards a new EU Asia strategy*, LSE Ideas-Dahrendorf Forum Special Report, 2016, pp. 6-11.

⁷⁴ EUROPEAN COMMISSION, “EU and ASEAN gear up for possible re-launch of trade talks”; “The fifteenth AEM-EU Commissioner Consultations, 10 March 2017, Manila, the Philippines. Joint Media Statement”, disponible en <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/asean/> (Última consulta: 25 de abril de 2017).

⁷⁵ ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD Y COMISIÓN EUROPEA, Comunicación conjunta “La UE y la ASEAN:...” *op.cit.*, p. 2.

conmemoración en 2017 del 40 aniversario del inicio oficial de las relaciones bilaterales, lo que anima y propulsa aún más la realización de proyectos conjuntos.⁷⁶

Con todo, a pesar de coincidir en numerosos foros, no se observa, al día de hoy, una acción conjunta firme y visible en asuntos globales. Puede afirmarse, por tanto, que hay amplio margen para profundizar en esta dimensión en los próximos años. Ambas partes han expresado su interés en avanzar en esta dirección e, incluso, han identificado algunos ámbitos, que ya son objeto de su diálogo mutuo y en los que podría articularse una visión y acción conjuntas de mayor alcance en el futuro inmediato. Esencialmente, las propuestas más elaboradas al día de hoy se centran en el desarrollo global, el comercio y las inversiones, y el cambio climático⁷⁷.

En materia de desarrollo global, la Agenda-2030 sobre Desarrollo Sostenible, aprobada por Naciones Unidas (NU) en septiembre de 2015, dejó establecidos los nuevos parámetros de cooperación al desarrollo, propiciados por la emergencia de nuevos actores de influencia económica, como los BRICS⁷⁸, el aumento de la movilidad humana, el incremento de los flujos financieros a nivel mundial y las nuevas dinámicas de ayuda al desarrollo, como la cooperación Sur-Sur⁷⁹.

La UE, junto con sus Estados miembros, son el primer donante de Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA, en sus siglas en inglés), con una contribución conjunta de 68.000 millones de euros en 2015, equivalente al 0,47% del PIB de la UE⁸⁰. Con todo, la efectividad y la coherencia de sus respectivas políticas de cooperación al desarrollo siguen siendo cuestiones pendientes de mejorar por parte de la UE y de sus Estados miembros, que comparten la competencia en esta materia⁸¹.

Como hemos señalado en el apartado anterior, la UE es también un donante destacado de ayuda al desarrollo en la región ASEAN, aunque en la práctica no sea éste el perfil más visible para los propios países de la Asociación, debido al peso predominante que tienen las cuestiones comerciales y económicas en sus relaciones con Europa. Por otra parte, a pesar del incremento notable de fondos UE para el período 2014-2020, lo cierto es que en muchos sectores donde se financian proyectos de desarrollo se observa una falta de coordinación entre los países ASEAN, no obstante los esfuerzos de la Secretaría de la Asociación. Puede decirse, en consecuencia, que la UE y la ASEAN comparten los

⁷⁶ Además, esta efemérides coincide con el 50 aniversario de la creación de la ASEAN y el 60 aniversario de los Tratados de Roma en la UE. *Vid. 40 Years of EU-ASEAN...op.cit*, p.4.

⁷⁷ BRUNETTO, D., SPANDLER, K. y STRATIEVA, N. (eds.), "Making interregionalism actionable", *EU-ASEAN Perspectives Policy Paper Series*, vol. 2, 2016, pp.8-28.

⁷⁸ Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

⁷⁹ Los principios, los objetivos y compromisos que incluye este nuevo marco multilateral sobre desarrollo sostenible pueden consultarse en <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld> (Última consulta: 25 de abril de 2017).

⁸⁰ EUROPEAN COMMISSION, "Publication of new figures on 2015 ODA", MEMO/16/1363, disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-16-1363_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1363_en.htm)

⁸¹ *Vid. EUROPEAN COMMISSION, Effective development cooperation. Has the EU delivered?*, Directorate General for International Cooperation and Development, Brussels, 2016.

mismos problemas de coordinación interna, una como donante y la otra como receptora de ayuda al desarrollo.

Con todo, en el marco global actual de cooperación al desarrollo, ambas organizaciones podrían colaborar y expresar una voz única y conjunta. A tal fin, la UE y la ASEAN deberían, en primer lugar, identificar conjuntamente temas de interés específico para ambas regiones. Esta interacción regional podría estimular a los países ASEAN a elaborar una agenda común, con prioridades y propuestas concretas a promover a nivel global. Esta profundización en las relaciones interregionales podría contribuir a que el diálogo UE-ASEAN pueda en su día ejercer una influencia relevante en la determinación de las tendencias globales en materia de desarrollo sostenible.

Finalmente, a pesar de la diversidad de condiciones, del papel y los problemas que afronta la sociedad civil de ambas regiones, promover su implicación y colaboración, más allá de la cooperación institucional, es todo un reto y una necesidad insoslayable para abordar los problemas de desarrollo sostenible de forma inclusiva, con transparencia y corresponsabilidad, conforme a los nuevos modelos y actores de la cooperación internacional⁸². A tal fin, la UE y la ASEAN podrían promover la participación activa de los grupos de la sociedad civil en las iniciativas de desarrollo sostenible, aprovechando algunas plataformas existentes, como el Foro de Personas Asia Europa (AEPF, en sus siglas en inglés), lo que, además, serviría también para mejorar su visibilidad, incrementar su influencia y ampliar sus relaciones con otras entidades, como la Fundación Asia Europa (ASEF, en sus siglas en inglés), o la Reunión Asia Europa (ASEM, en sus siglas en inglés)⁸³.

Como dos grandes bloques comerciales, cada vez más interdependientes, la UE y la ASEAN también aspiran a ejercer un peso conjunto en el tablero mundial del comercio, más allá de sus relaciones mutuas. En consonancia con esta ambición, expresada por ambas partes⁸⁴, las dos organizaciones podrían cooperar más estrechamente en asuntos globales dentro del marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC). En particular, hay ciertas cuestiones especialmente controvertidas en el seno de esta organización, como los derechos de propiedad intelectual y el arbitraje de controversias entre inversores y Estados, que también afectan al diálogo comercial UE-ASEAN, y en

⁸² En efecto, tanto el 4º Foro Busan (Corea del Sur, 2011) de la OCDE, como la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible (Objetivo 17) y la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (Nairobi, 2016), inciden en la importancia de implicar a un amplio espectro de actores en las estrategias de desarrollo, principalmente organizaciones y grupos de la sociedad civil, autoridades locales y sector privado. *Vid.* AFRICAN CIVIL SOCIETY CIRCLE, “The role of civil society in localising the sustainable development goals”, *Position Paper*, marzo 2016. Disponible en <http://www.acordinternational.org/silo/files/the-roles-of-civil-society-in-localizing-the-sdgs.pdf> (Última consulta: 25 de abril de 2017).

⁸³ BRUNETTO, D., SPANDLER, K. y STRATIEVA, N. (eds.), “Making interregionalism...” *op.cit.*, p.13.

⁸⁴ *Vid.* ALTA REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD Y COMISIÓN EUROPEA, Comunicación conjunta “La UE y la ASEAN:...” *op.cit.*, pp. 5-6.

los que ambas partes podrían trabajar conjuntamente en búsqueda de soluciones globales.

Respecto a la primera, la UE es una firme defensora de acuerdos sobre derechos de propiedad intelectual en las cuestiones relacionadas con el comercio⁸⁵, por lo que este apartado ha cobrado una importancia creciente en todos los acuerdos de libre comercio de la UE con los países de la ASEAN. En efecto, la UE siempre incluye en ellos un capítulo muy amplio y detallado sobre derechos de propiedad intelectual, donde también ofrece apoyo técnico en estas cuestiones a las empresas ASEAN. A su vez, la ASEAN ha establecido su propio grupo de trabajo de cooperación en materia de propiedad intelectual⁸⁶.

La cooperación conjunta entre la UE y la ASEAN, dirigida precisamente a facilitar la globalización y armonización de los derechos de propiedad intelectual, ha dado como fruto el Proyecto UE-ASEAN sobre Derechos de Propiedad Intelectual (ECAP III), ya mencionado en el apartado anterior⁸⁷.

Pero, a pesar de estas iniciativas conjuntas, existen ciertos aspectos que son causa de desencuentros entre ambos bloques, por lo que deberán ser superados si el diálogo mutuo aspira a ofrecer soluciones globales y generar al mismo tiempo capacidad de innovación y de aplicación efectiva de derechos de propiedad intelectual en los Estados ASEAN. La principal discrepancia reside en la transferencia internacional de tecnología verde. La UE desea acelerar la transferencia de este tipo de tecnología para luchar contra el cambio climático, pero al mismo tiempo es reprobada por crear un sistema de proteccionismo encubierto al fijar unos estándares muy altos de propiedad intelectual para los países receptores. Por este motivo, las preferencias de los países ASEAN con respecto a derechos de propiedad intelectual difieren notablemente. Así, Indonesia ha expresado su deseo de excluir la protección de patentes para tecnologías verdes. La UE desea negociar sobre la base de la normativa TRIPS Plus de la OMC⁸⁸, pero algunos países ASEAN ya se han comprometido a través de otros tratados que no incluyen término alguno sobre TRIPS. Consecuentemente, cabe suponer que los países ASEAN, en particular los menos desarrollados, tendrán dificultades para alcanzar el nivel tecnológico de los más desarrollados. Por tanto, dada su ventaja competitiva en innovación y propiedad intelectual, corresponde a la UE intentar reforzar su apoyo a la ASEAN en sus propios esfuerzos de innovación y de recepción de tecnologías verdes en consonancia con los estándares internacionales. En este sentido, tal vez otros instrumentos, más propios del *soft law*, podrían favorecer la transición de los países

⁸⁵ Tanto en el marco de la OMC, de la que es miembro fundador, como también en su condición de Parte de la *World Intellectual Property Organization* (WIPO), en cuyo ámbito ha concluido diversos tratados. Información detallada sobre estos textos jurídicos adoptados por la UE se encuentra disponible en <http://www.wipo.int/wipolex/en/profile.jsp?code=EU> (Última consulta: 25 de abril de 2017).

⁸⁶ AWGIPC, en sus siglas en inglés. Creado en 1996, sus actividades se integran dentro del proyecto de Comunidad Económica ASEAN. Información disponible en <https://www.aseanip.org> (Última consulta: 25 de abril de 2017).

⁸⁷ Vid. nota 55.

⁸⁸ *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*. Información detallada disponible en https://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/tripfq_e.htm

ASEAN hacia el régimen multilateral. Licencias revocables, mecanismos de protección tecnológica, reducción de los derechos de retribución por patentes o licencias con términos más favorables para los países ASEAN menos desarrollados, son ejemplos de algunas de estas medidas que podrían establecerse a tal fin⁸⁹.

Con respecto a los mecanismos de arbitraje de diferencias entre inversores y Estados (ISDS, en sus siglas en inglés), estos instrumentos, propios del Derecho Internacional Público, permiten a los inversores extranjeros recurrir a un tribunal arbitral en caso de que el Estado receptor incumpla los derechos que la normativa internacional concede al inversor, así como reclamar la reparación de posibles daños⁹⁰. Numerosos tratados bilaterales incluyen cláusulas sobre ISDS. Desde que el Tratado de Lisboa incluyera las inversiones extranjeras dentro de su política comercial, la UE ha empezado también a incluir disposiciones específicas sobre arreglo de controversias a este respecto en sus acuerdos comerciales, incluidos aquellos concluidos o en fase de negociación con los países ASEAN⁹¹. Por su parte, los miembros ASEAN, dentro de sus esfuerzos de integración, concluyeron en 2012 el ACIA⁹², un ambicioso acuerdo sobre inversiones, cuyo objetivo no es sólo la protección de las inversiones, sino también su liberalización y promoción, al tiempo que permite a todo inversor en países ASEAN, en caso de conflicto con las autoridades estatales, optar por diversos mecanismos de arreglo (mediación, tribunales nacionales o arbitraje internacional)⁹³.

A pesar de todos estos esfuerzos, respectivos y conjuntos, desplegados por la UE y la ASEAN, existen todavía algunos aspectos controvertidos entre ambas partes, como es, en particular, el relativo a los organismos encargados del sistema de resolución de controversias. En este sentido, con la pretensión de establecer un sistema más coherente a nivel mundial, la UE propuso en 2015 la creación de un tribunal permanente de arbitraje y un mecanismo internacional de apelación, en el marco de las negociaciones del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversiones (TTIP, en sus siglas en inglés). Esta instancia permanente reemplazaría los tribunales bilaterales de arbitraje en materia de inversiones previstos en los acuerdos de la UE y de los Estados miembros. La UE, de hecho, ya está dando pasos en esta dirección⁹⁴. Sin embargo, la iniciativa

⁸⁹ Vid. MASKUS, K.E. y OKEDIJI, R. L., “Intellectual property rights and international technology transfer to address climate change: risks, opportunities and policy options”, *International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) Intellectual Property and Sustainable Series, Issue Paper*, nº 32, 2010, p. 38.

⁹⁰ Vid. GAUKRODGER, D. Y GORDON, K., “Investor-State dispute settlement: a scoping paper for the investment policy community”, *OECD Working Paper on International Investment*, nº 3, 2014. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/5k46b1r85j6f-en>

⁹¹ MOREIRA, V. (Coord), *Investor-State dispute settlement (ISDS) provisions in the EU's international investment agreements*, European Parliament, Policy Department DG External Politics, Brussels, 2014.

⁹² Vid. nota 23.

⁹³ ASEAN SECRETARIAT, *ASEAN Comprehensive Investment Agreement (ACIA). A guidebook for businesses and investors*, Jakarta, 2013, pp. 22-24.

⁹⁴ La iniciativa estaba ya recogida en la Comunicación de la Comisión “Comercio para todos: Hacia una política de comercio e inversiones más responsable”, COM (2015) 497 final de 14 de octubre de 2015, p.19. El Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA, en sus siglas en inglés) entre la UE y Canadá y el Acuerdo de Libre Comercio con Vietnam, país ASEAN, incluyen referencias a este mecanismo. Así mismo, en 2014, el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE adoptaron el Reglamento (UE) 912/2014,

europea suscitó inquietud y críticas por parte de algunos socios comerciales, entre ellos, los países ASEAN, por considerar que podría afectar a su derecho soberano a regular áreas de interés público general, como la salud pública, el medio ambiente o la seguridad, en el sentido de que cualquier cambio o innovación jurídica en estas cuestiones podría desencadenar demandas de compensación por parte de grandes corporaciones extranjeras de inversores⁹⁵.

Por tanto, si la UE y la ASEAN desean verdaderamente contribuir juntas a la definición de soluciones globales en esta cuestión, tendrán en primer lugar que intercambiar experiencias y buenas prácticas relativas a estándares de protección a este respecto, para lo que pueden aprovechar la propia dinámica y el propio marco de negociaciones en curso de los acuerdos de libre comercio. Para garantizar un diálogo transparente y basado en la confianza mutua, la UE debería consultar, en cualquier caso, a la Secretaría ASEAN sobre las propuestas que desea efectuar a nivel multilateral, ofreciendo a la Asociación la posibilidad de modularlas con su contraste y aportaciones para transformarlas así en iniciativas conjuntas. Igualmente, para ganar en credibilidad e influencia a nivel global, ambas organizaciones deberían tomar como base el Acuerdo de la OMC sobre Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (TRIMs, en sus siglas en inglés)⁹⁶.

En lo que respecta al cambio climático y a la seguridad energética, la UE y la ASEAN afrontan, al igual que el resto de la comunidad internacional, el reto de reducir emisiones de gases de efecto invernadero y desarrollar fuentes de energía alternativa. Ambas organizaciones han asumido sus compromisos y puesto en marcha sus estrategias de clima y energía⁹⁷. Además, como hemos destacado anteriormente, las actividades conjuntas en materia de mitigación a través de energías renovables y de adaptación, se han transformado en una de las áreas más destacadas de la cooperación interregional. Con todo, hay que resaltar la distinta sensibilidad medioambiental observada entre los países ASEAN, reflejo del difícil equilibrio que tienen que realizar constantemente entre su desarrollo económico y la protección medioambiental. En este

por el que se establece un marco para gestionar la responsabilidad financiera entre la UE y los Estados miembros en relación a los tribunales de resolución de litigios entre inversores y Estados por acuerdos internacionales en los que la UE sea parte (DOUE L257 de 28 de agosto de 2014). *Vid.* COMISIÓN EUROPEA, “Protección de las inversiones y solución de diferencias entre inversores y el Estado en los acuerdos de la UE”, disponible en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/april/tradoc_152412.pdf

⁹⁵ BRUNETTO, D., SPANDLER, K. y STRATIEVA, N. (eds.), “Making interregionalism ...” *op.cit.*, p.21.

⁹⁶ Este acuerdo fue negociado durante la Ronda Uruguay (1986-1993) y sólo se aplica a medidas que afecten al comercio de mercancías. Disponible en https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tratop_s.htm

⁹⁷ La UE está implementando en estos momentos el paquete de medidas 2020 y tiene ya aprobado otro paquete para el período 2021-2030, en cumplimiento a sus compromisos asumidos dentro del Acuerdo de París (noviembre 2015). *Vid.* información detallada en https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_es (Última consulta: 25 de abril de 2017). La ASEAN, por su parte, se encuentra desarrollando el Plan de Acción de Respuesta Conjunta al Cambio Climático, así como la 1ª fase del Plan de Acción de Cooperación Energética (APAEC, en sus siglas en inglés) 2016-2025. *Vid.*, respectivamente, <https://environment.asean.org/climate-change-page/> (Última consulta: 25 de abril de 2017) y ZAMORA, CH.G., *ASEAN action plan for energy cooperation 2016-2015. Phase I: 2016-2020*, ASEAN Center for Energy, Jakarta, 2015.

sentido, por ejemplo, el principio de gobernanza climática mundial basado en la responsabilidad común, pero diferenciada está reconocido por todos ellos en tanto que Partes Contratantes del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, pero no está articulado como tal a nivel de la ASEAN. Esta deficiencia dificulta la formulación e implementación de proyectos con la UE, que sí tiene interiorizado dicho principio y lo aplica, tanto en su ámbito interno, como en sus relaciones bilaterales con los países ASEAN⁹⁸.

Por tanto, el principal reto que encara el diálogo UE-ASEAN en materia de cambio climático es conseguir, en primer lugar, que esta amenaza se convierta en una prioridad para todos los países ASEAN y, a continuación, llegar a una percepción común de la misma como un desafío de alcance global. Sin embargo, al día de hoy, los países más pobres de la ASEAN están centrados principalmente en su desarrollo económico y social, mientras que sus políticas de mitigación y energías renovables permanecen apenas esbozadas⁹⁹.

Con todo, más allá del diálogo entre ambas organizaciones y entre los propios Estados, la cooperación transfronteriza entre regiones y entre ciudades puede constituir también un factor de acercamiento e impulso en estas cuestiones a nivel subnacional. Esta dinámica de cooperación ha cobrado enorme relevancia en la lucha global contra el cambio climático, a nivel internacional y europeo, en particular. Plataformas como *World Cities*, *Convenant of Mayors*, ICLEI o C40 son algunos ejemplos. Sin embargo, ninguna de estas iniciativas incluye por el momento la región de ASEAN, ni las relaciones entre ciudades UE y de la ASEAN, a excepción de unos pocos casos¹⁰⁰.

Por tanto, hay espacio y posibilidades para que ambas organizaciones impulsen conjuntamente la colaboración entre ciudades para promover el desarrollo urbano sostenible y contribuir, al mismo tiempo, a la lucha mundial contra el cambio climático. En este sentido, proyectos de la UE con diferentes países, como el de las *World Cities* y el de *EU-China Smart and Green City Cooperation*, podrían servir de modelos de referencia. Así mismo, redes ya existentes de cooperación internacional entre ciudades podrían proporcionar el soporte para crear alianzas colaborativas entre ciudades de la UE y la ASEAN¹⁰¹.

⁹⁸ Así por ejemplo, la ayuda concedida por la UE para promover el desarrollo sostenible en el Delta del Mekong es diferente en cuanto alcance e intensidad con la que otorga a Malasia para el mismo fin. Vid. BRUNETTO, D., SPANDLER, K. y STRATIEVA, N. (eds.), "Making interregionalism ..." *op.cit.*, p.25.

⁹⁹ Vid. GROFF, S., "How will ASEAN members cope with their climate change challenge?", Asian Development Bank, opinion, marzo 2016. Disponible en <https://www.adb.org/news/op-ed/how-will-asean-members-cope-their-climate-change-challenge> (Última consulta: 25 de abril de 2017)

¹⁰⁰ Por ejemplo, la Reunión de Alcaldes y Gobernadores Asia Europa (ASEM-MGM, en sus siglas en inglés), establecido en 2010. Vid. HERRERA AMUL, G. y SHRESTHA, M., "Cities and climate diplomacy in the Asia Pacific", *Climate Diplomacy Discussion Paper*, julio 2015, p.6. Disponible en <https://www.climate-diplomacy.org/publications/cities-and-climate-diplomacy-asia-pacific> (Última consulta: 25 de abril de 2017).

¹⁰¹ Como por ejemplo el *World Cities Project*, lanzado por la UE en 2014. Su objetivo es promover el desarrollo urbano sostenible mediante el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre ciudades europeas y de otros continentes, conforme a una dinámica de cooperación que ha venido a denominarse

Concluyendo este apartado, puede afirmarse que, a pesar de las diferencias mutuas y debilidades propias y compartidas, la cooperación UE-ASEAN avanza y se consolida progresivamente, actuando de factor facilitador de la integración regional en el Sudeste asiático. Sin embargo, el análisis del diálogo interregional revela, tal vez como principal insuficiencia, la falta de unos órganos de decisión conjunta, al más alto nivel político, de carácter permanente y con capacidad para adoptar acciones y procedimientos que guíen la relación de forma más estratégica y consistente, garantizando su sostenibilidad a largo plazo. Sólo con un marco institucional estable se podrá impulsar la cooperación hacia metas más ambiciosas, superar conjunta y eficazmente las insuficiencias observadas y abordar también los desafíos externos que se ciernen sobre el diálogo interregional.

IV. DESAFÍOS EXTERNOS A LA COOPERACIÓN INTERREGIONAL: LA INTERDEPENDENCIA ECONÓMICA DE CHINA Y LA INFLUENCIA GEOPOLÍTICA DE EEUU

Además de las debilidades propias de la cooperación entre la UE y la ASEAN, existen factores externos que también interactúan y cuya evolución serán determinantes en los próximos años de la sostenibilidad del diálogo interregional y de la propia unidad de la ASEAN. Entre esos influjos destaca especialmente la fuerza polarizadora que China y otras potencias ejercen en la región del Sudeste asiático. Como consecuencia de esta dinámica, se observa en toda esta zona una evidente discordancia entre la interdependencia económica cada vez mayor entre los países y la falta de una estructura propia de seguridad regional. En este sentido, puede afirmarse que China es el motor de la interdependencia económica, mientras que, en términos de seguridad, EEUU sigue ocupando la posición central. Este desajuste contrasta con Europa, donde las fronteras territoriales de la OTAN y la UE no presentan esta discordancia. Además, los países de la ASEAN mantienen diferentes posturas con respecto a China y EEUU, lo que acrecienta esta disonancia.

1. El efecto polarizador de China

En términos económicos y comerciales, China es el primer socio para la ASEAN en su conjunto, aunque no para todos sus miembros cuando se les considera individualmente. Así, para Vietnam, China ocupa el primer lugar, mientras que para Tailandia, Laos e Indonesia es el segundo socio comercial y tercero para Singapur¹⁰². Pero además de los intercambios económicos, China ha intensificado su influencia diplomática hacia todos

“*triplex helix*” y que intenta implicar a gobiernos, investigadores y agentes económicos. Durante su primera fase de aplicación, en 2015-2016, se desarrollaron proyectos conjuntos con ciudades de China, Japón, Canadá e India. Para 2017-2018, se prevén proyectos con Australia, Corea del Sur, África del Sur y dos países de la ASEAN (Vietnam e Indonesia), lo que abre el camino para extender la iniciativa a otros miembros de la Asociación. Amplia información disponible en <http://world-cities.eu/regions/> (Última consulta: 25 de abril de 2017).

¹⁰² AMIGHINI, A., BORGHI, E., HELG, R. y TAJOLI, L., *Trade and Economic Relations ...op.cit*, p.80.

sus vecinos, entre los que se encuentran los miembros de la ASEAN. Este influjo se traduce a veces en una especie de poder encubierto de veto por parte de China dentro de la propia ASEAN.

Un ejemplo del efecto centrífugo que ejerce el gigante asiático es, por ejemplo, la división generada entre los países ASEAN sobre el conflicto del Mar del Sur de China. La soberanía del conjunto de pequeñas islas deshabitadas que se encuentran en este Mar es disputada desde hace tiempo entre China, Vietnam, Filipinas y Malasia, entre otros países. En los últimos años, se han producido diversos enfrentamientos entre Filipinas y China, o Vietnam y China, cuando sus respectivos barcos pesqueros han sido detenidos por naves chinas de vigilancia, o por el establecimiento progresivo de bases militares en las islas. La reacción de los países ASEAN ante estos sucesos nunca es uniforme y, mucho menos, común. Así, durante la 45ª Reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores de la ASEAN en Phnom Penh (Camboya), en julio de 2012, ante la presión del Gobierno chino, los miembros de la Asociación declinaron tomar en consideración una propuesta de Filipinas que solicitaba un comunicado conjunto sobre estas cuestiones territoriales¹⁰³. Cuatro años después, la tensión diplomática creció tras la resolución del Tribunal Permanente de Arbitraje de la Haya a favor de Filipinas y en contra de las pretensiones soberanistas de China sobre las islas Spratly¹⁰⁴. Sin embargo, la llegada de Rodrigo Duterte a la Presidencia de Filipinas, en junio de 2016, y su deseo de establecer nuevas alianzas con el gigante asiático ha permitido rebajar la tensión en la zona. Otro paso positivo en esta dirección ha sido la firma, en marzo de 2017, de un primer borrador de Código de Conducta entre la ASEAN y China sobre el Mar del Sur de China¹⁰⁵.

Junto a la imparable fuerza magnética del gigante asiático, la influencia de Japón también se deja notar, si bien no resulta tan intensa por el momento. En efecto, desde el inicio del segundo mandato del primer Ministro Shinzo Abe, en diciembre de 2012, Japón observa un interés cada vez mayor por el Sudeste asiático. Reflejo de ello es el incremento de ayuda financiera destinada a la ASEAN, como los 20.000 millones de dólares, concedidos en 2013 en forma de créditos y préstamos, destinados a apoyar su proceso de integración¹⁰⁶.

Es evidente, por tanto, que Japón intenta competir con China ejerciendo su influencia económica en la región. Pero la rivalidad y competencia entre ambas potencias constituye en sí mismo un reto para la integración de todo el Sudeste asiático. En efecto,

¹⁰³ THAYER, C. A., “ASEAN’s Code of Conduct in the South China Sea: a litmus test for community building?”, *The Asia-Pacific Journal*, vol.10, nº 34, 2012, pp.1-22.

¹⁰⁴ PERMANENT COURT OF ARBITRATION, “The South China Sea Arbitration: the Republic of Philippines v. the People’s Republic of China”, 12 de julio de 2016. Disponible en <https://pca-cpa.org>

¹⁰⁵ “China says first draft of South South China Sea Code of conduct ready”. Disponible en <http://www.reuters.com/article/china-parliament-southchinasea-idUSL3N1GL21Z> (Última consulta: 25 de abril de 2017). Las negociaciones sobre un código de conducta se iniciaron en 2002. Vid. RUSTANDI, C.A., “The South China Sea disputes: opportunities for ASEAN to enhance its policies in order to achieve resolution”, *INDO-Pacific Strategic Papers*, abril 2016.

¹⁰⁶ Esta inyección financiera se concedió con ocasión de la celebración del 40º aniversario de las relaciones Japón-ASEAN. Vid. PHAM, Q.M., “ASEAN’s indispensable role...”, *op.cit.*, p.89.

ambos países, a pesar de estar inmersos en el acuerdo trilateral con la ASEAN, tienen pendientes problemas no superados, como la falta de confianza mutua, la memoria histórica y los conflictos territoriales sobre las islas Senkaku/Diaoyu. Por ello, además de reforzar su presencia económica, Japón tendrá probablemente que promover su alianza militar con EEUU, si aspira a poder competir con China y ejercer una influencia relevante en el proceso de integración de la ASEAN¹⁰⁷.

Queda por ver si las iniciativas de integración en el Sureste y Noreste asiáticos contribuirán a mejorar la cohesión dentro de la ASEAN y entre China, Japón y Corea del Sur. Lo que es indudable es que la rivalidad entre EEUU y China en la región ofrece a la ASEAN la oportunidad de reforzar su independencia y posicionarse como un tercer actor de influencia.

2. La influencia de EEUU: entre la cooperación y la confrontación

EEUU, por su parte, ha mantenido una dinámica diplomática activa y expansiva en los últimos ocho años, desde que el Presidente Barack Obama anunciara, en noviembre de 2011, el denominado “giro hacia Asia”. La nueva estrategia supuso, además, la primera vez que EEUU mostraba un mayor interés por la ASEAN y su papel en la región. Durante el mandato de Obama, el reforzamiento de las relaciones con aliados tradicionales, como Australia, Japón, Corea del Sur o Tailandia, y el establecimiento de nuevas alianzas con otros socios potenciales, como Malasia, Indonesia o Vietnam, constituyó una constante de máxima seguridad militar para EEUU¹⁰⁸.

Sin embargo, el interés estratégico de la Administración Obama también incluía una dimensión económica de gran calado geopolítico, cuyo exponente más visible es el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TTP, en sus siglas en inglés), firmado en febrero de 2016 por los doce países participantes (EEUU, Australia, Brunei, Chile, Malasia, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, Vietnam, Canadá, México, y Japón). La nueva Administración del Presidente Donald Trump, no ha formulado hasta el momento un cambio de estrategia hacia Asia, basada en su nueva política exterior *American First*. Pero, algunos gestos, como la decisión de retirar a EEUU del TPP, anuncian ya una ruptura con la línea geoestratégica de su antecesor. Con esta decisión, el Presidente Trump deja claro que no participará en mega tratados como el TTP o el TTIP con la UE, y que, incluso, se dispone a renegociar acuerdos de libre comercio en vigor, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con México y Canadá (NAFTA, en sus siglas en inglés). Por tanto, estos gestos e intenciones confirman el giro proteccionista que está tomando la nueva Administración en materia económica¹⁰⁹.

¹⁰⁷ ROZMAN, G., “Japan’s approach to Southeast Asia in the context of Sino-Japanese relations”, *The ASAN Forum, Special Forum*, 17 de octubre de 2014. Disponible en <http://www.theasanforum.org/japans-approach-to-southeast-asia-in-the-context-of-sino-japanese-relations/> (Última consulta: 25 de abril de 2017).

¹⁰⁸ PHAM, Q.M., “ASEAN’s indispensable role...”, *op.cit.*, p.90; CAMPBELL, K. y ANDREWS, B., “Explaining the US’s pivot to Asia”, *Chatham House Americas Paper*, nº 1, 2013, p.2.

¹⁰⁹ PARAMESWARAN, P. “What Will Donald Trump’s Asia policy look like?”, *The Diplomat*, 10 de noviembre de 2016.

Uno de los objetivos más importantes para EEUU a través del TPP era contrarrestar la influencia económica de China en la región de Asia Pacífico, al tiempo que se creaba un marco alternativo para defender sus intereses económicos y estratégicos en materia de servicios, inversiones y comercio, cuestiones en las que EEUU goza de ventajas comparativas¹¹⁰. Sin su principal impulsor, el TPP afronta ahora un futuro incierto, aunque algunos países participantes, como Canadá o México, ya han expresado su deseo de seguir con el proceso de su ratificación. Algunas opiniones predicen que la salida de EEUU beneficiará a China, que ya negocia un mega tratado con algunos de los países del TPP, teniendo ahora más vía libre para imponer sus reglas de juego comercial¹¹¹. Hay que destacar también que numerosos países participan al mismo tiempo en el TPP y en el RCEP. Es el caso de Japón, Australia, Nueva Zelanda y cuatro países ASEAN (Brunei, Malasia, Singapur y Vietnam), al tiempo que otros socios ASEAN, como Tailandia, Filipinas e Indonesia ya habían expresado su deseo de unirse también al TPP. Esta doble pertenencia deja entrever que ambos instrumentos de cooperación regional no serán excluyentes entre sí, sino más bien complementarios que competidores. Como participante también en el RCEP, China ha intentado ejercer el liderazgo en las negociaciones, lo que ha chocado con el sentir general de que el RCEP es un intento de integración regional que debería seguir siendo liderado por la ASEAN para mantener su centralidad e influencia en la zona¹¹².

En cualquier caso, estas dinámicas de interdependencia económica creciente en la zona de Asia Pacífico no se corresponden con esfuerzos paralelos en materia de seguridad regional. El dispositivo de seguridad más importante para esta región sigue gravitando en la presencia militar de EEUU, que perdura desde los tiempos de la Guerra Fría. En los últimos años, se han establecido algunas alianzas de cooperación en materia de seguridad entre varios Estados, entre los que siempre está EEUU: Japón, Corea del Sur y EEUU; Japón, Filipinas y EEUU; y Japón, Australia y EEUU. Pero, estos dispositivos de cooperación no incluyen a todos los países de la región de Asia Pacífico y, concretamente, China ha permanecido fuera de todos ellos. El gigante asiático siempre ha considerado la presencia y posición de EEUU como un obstáculo a su pacífica presencia emergente como poder de influencia en la zona¹¹³.

¹¹⁰ Los doce países del TPP hubieran representado juntos el 40% de la economía mundial, el 30% de las exportaciones globales y el 25% de las importaciones, con 800 millones de consumidores, el doble de la UE. Vid. AMARI, A., "The Trans-Pacific Partnership (TPP) Agreement", *Asia-Pacific Review*, vol. 23, n° 1, 2016, pp.11-20.

¹¹¹ En efecto, China está impulsando, entre otras iniciativas, el Acuerdo de Libre Comercio Asia Pacífico (FTAAP, en sus siglas en inglés). Este proyecto fue acordado por la Reunión Ministerial de la APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*) celebrada en Pekín en noviembre de 2014. Vid. APEC, "The Beijing Roadmap for APEC's contribution to the realization of the FTAAP". Disponible en http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2014/2014_aelm/2014_aelm_annexa.aspx (Última consulta: 25 de abril de 2017).

¹¹² Vid. OBA. M., "TPP, RCEP and FTAAP: Multilayered regional economic integration and international relations", *Asia-Pacific Review*, vol.23, n° 1, 2016, p.110.

¹¹³ Vid. BERGERSON, K., "China's efforts to counter US forward in the Asia Pacific", *US-China Economic and Security Review Commission, Staff Research Report*, 15 de marzo de 2016. Disponible en <https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/USCC%20Staff%20Report%20on%20China%20Countering%20US%20Military%20Presence%20in%20Asia.pdf> (Última consulta: 25 de abril de 2017); GLASER, CH.L., "China's rise can be peaceful if the US doesn't provoke it", *The New York Times*, 16 de

Con todo, la conjunción de diversos factores recientes, como la resolución del Tribunal Permanente de Arbitraje de julio de 2016, la llegada de Duterte a la Presidencia de Filipinas en junio de 2016 y el relevo en la Presidencia de EEUU a partir de enero de 2017, parece estar cambiando el equilibrio geopolítico de poder a través de nuevas alianzas en la región. En efecto, aunque China no acepta solución alguna basada en la resolución de arbitraje, lo cierto es que al día siguiente de conocerse la decisión de la Haya publicaba un libro blanco bajo el título “China se adhiere a la postura de resolver mediante negociaciones las disputas pertinentes entre China y Filipinas en el Mar Meridional de China”¹¹⁴. Por su parte, el nuevo presidente filipino, desde su toma de posesión, ha mostrado un distanciamiento cada vez mayor de EEUU, en clara oposición a la política de su predecesor, Benigno Aquino III. Paralelamente, ha buscado un acercamiento con China, con la que sin llegar a un acuerdo sobre la disputa territorial, sí ha conseguido que los pescadores filipinos faenen por la zona controvertida, después de cuatro años, dando cumplimiento al arbitraje de la Haya. Además, en los primeros meses de su mandato, Duterte logró concluir con China varios acuerdos de colaboración comercial, después de años de relaciones congeladas¹¹⁵.

Por tanto, Filipinas parece dar por terminados sus 70 años de alianza con Washington en Asia, al que siguen perteneciendo Japón, Corea del Sur y Australia, mientras que China incorpora a un antiguo aliado estadounidense a sus filas, lo que le permite un realineamiento estratégico en el Mar del Sur de China. Estos cambios pueden conducir a que países de la ASEAN, más escorados hacia Washington, como Vietnam y Singapur, o más en la línea de Pekín, como Malasia y Tailandia, se replanteen también sus alianzas. Por el momento, el presidente norteamericano no parece cuestionar los nuevos lazos ni tener mucho interés en avanzar con los países asiáticos en cuestiones de defensa y seguridad regional a largo plazo. El nuevo escenario podría facilitar la ambición de China de conseguir una mayor supremacía militar, lo que podría acabar enfrentándole con EEUU y provocar, además, una escalada en la carrera armamentística por parte de algunos países ASEAN que ven como una amenaza la hegemonía creciente de China.

En este contexto geopolítico evolutivo, la UE resulta apenas visible, más allá de su perfil como actor económico y comercial, a pesar de sus esfuerzos por promover su proyección política y de seguridad¹¹⁶. Al día de hoy, el estado actual de la Política

diciembre de 2016. Disponible en <https://www.nytimes.com/roomfordebate/2016/12/14/can-trump-get-tough-with-china/chinas-rise-can-be-peaceful-if-the-us-doesnt-provoke-it> (Última consulta: 25 de abril de 2017).

¹¹⁴ Texto completo disponible http://news.xinhuanet.com/english/nhbps2016/2016-07/13/c_129141327.htm (Última consulta: 25 de abril de 2017).

¹¹⁵ PARRA PÉREZ, A., “Cambio de alianzas en el Mar del Sur de China: retos del nuevo *statu quo*”, *Instituto Español de Estudios Estratégicos (ieee.es) Documento de Opinión*, nº 33, 2017, p.14, 1-17.

¹¹⁶ La nueva Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, “Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte” (junio 2016), no parece que vaya a cambiar sustancialmente esta situación, más allá de expresar “la intención de aportar en mayor grado contribuciones prácticas a la seguridad en Asia” y, en concreto, “la creación de capacidades marítimas y una arquitectura de seguridad regional conducida por la ASEAN”. Apartado “Conexión con Asia”, p. 30. Texto disponible en https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf (Última consulta: 25 de abril de 2017).

Exterior y de Seguridad Común (PESC), como espacio de cooperación intergubernamental de sus Estados miembros, no capacita a la UE para ejercer un papel más proactivo como actor global de seguridad. En estas circunstancias, es previsible que, al menos en el futuro inmediato, la UE tenga que limitarse a seguir esforzándose en consolidar su papel como actor de influencia económica y mediador neutral en cuestiones de seguridad, intentando fomentar de este modo unas relaciones políticas más estrechas, en el plano bilateral y multilateral¹¹⁷.

Por el momento, la evolución del contexto geopolítico actual de confrontación en Asia hacia uno más propio de la cooperación dependerá de cómo se consoliden las relaciones de poder entre la nueva Administración norteamericana y el Gobierno de Pekín. Lo deseable es que ambas potencias encuentren espacios para el diálogo y la convivencia pacífica en la región, todo lo cual tendrá su impacto en las propias dinámicas internas de la ASEAN hacia una mayor integración, así como en el futuro de su cooperación con la UE, y en el propio orden mundial.

V. CONSIDERACIONES FINALES

La creación y evolución de la ASEAN a lo largo de los últimos 50 años ha contribuido a la transformación del Sudeste asiático como una zona de conflicto permanente que fue a otra políticamente más estable y caracterizada por múltiples dinámicas de cooperación. Un indicador indiscutible de esta evolución es el interés que suscitan las cuestiones económicas como eje central de la cooperación entre los países de la ASEAN. El proyecto de Comunidad Económica ASEAN, en concreto, destaca como la gran apuesta de sus miembros para asentar su crecimiento económico y prosperidad social, al tiempo que intenta competir con el poderío económico de China y de otras potencias regionales, como Japón y Corea del Sur.

Pero, la Comunidad Económica es sólo uno de los pilares de un proceso más amplio y dinámico de integración que, junto a la Comunidad Política y de Seguridad y la Comunidad Sociocultural, aspira a configurar una Comunidad ASEAN, cohesionada y unida, que pueda consolidar su papel central en la arquitectura de cooperación en Asia. Por el momento, estas dinámicas de integración creciente han servido para estimular una cooperación más estrecha en el Noreste asiático, lo que ya constituye un reflejo de la centralidad de la ASEAN y su influjo en la región.

Con todo, el análisis realizado revela la necesidad de reforzar la cohesión interna entre los propios socios ASEAN, dadas sus todavía acusadas diferencias en términos de desarrollo económico y perfil democrático. Por ello, las iniciativas que se desarrollen a nivel de la Asociación, tendrán necesariamente que combinarse con reformas internas que permitan promover colectivamente el desarrollo inclusivo y reforzar la estabilidad macroeconómica en la región. A medio plazo, lograr una mayor cohesión interna y gestionar un mayor grado de integración económica y de mercado requerirá reforzar

¹¹⁷ Vid. REITERER, M. “Asia as part of the EU’s Global Security Strategy: reflections on a more strategic approach”, en GIPPNER, O. (ed.), *Changing Waters... op.cit.*, pp. 62-70.

también la estructura institucional de la ASEAN y sus principios tradicionales de gobernanza interna con objeto de responder conjunta y eficazmente a un entorno político y económico rápidamente cambiante, como es el escenario actual en Asia.

Sin duda, una mayor integración no sólo beneficiará a la ASEAN como grupo, sino también a toda Asia en su conjunto y, por ende, al orden mundial en general.

En este contexto, las relaciones de cooperación entre la UE y la ASEAN cobran una especial importancia por su contribución a la consolidación de este proceso de integración regional y global. El diálogo interregional abarca al día de hoy numerosas cuestiones, predominantemente de índole económica y comercial. Pero, en todas ellas, la UE intenta trasladar su experiencia y servir de modelo para apoyar el proceso de integración ASEAN, por su contribución al crecimiento económico y la estabilidad política, lo que también contribuye a reforzar su propia presencia en la región y garantizar su propia seguridad.

No obstante el alcance amplio y multisectorial de la cooperación desarrollada en estos últimos 40 años, el estudio ha detectado algunos espacios para potenciar también el diálogo mutuo a corto plazo. Uno de ellos es la interacción en los foros de gobernanza global, en los que, por el momento, las propias asimetrías entre los países ASEAN, en términos de desarrollo económico y orden de prioridades, dificultan una acción conjunta con la UE en asuntos como el cambio climático o los derechos de propiedad intelectual, entre otros. Otro ámbito en el que la cooperación interregional tiene potencial de desarrollarse en los próximos años es el nivel subnacional, implicando a entidades locales y grupos de la sociedad civil de ambas regiones en las cuestiones de interés mutuo.

Como insuficiencia funcional, el estudio destaca la falta de una estructura institucional bilateral permanente, más allá de las reuniones ministeriales UE-ASEAN. La institucionalización de un comité al más alto nivel político, que mantuviera encuentros anuales con cierta periodicidad, podría proporcionar los impulsos políticos necesarios, cuya implementación podría encauzarse, a continuación, a través de órganos conjuntos de perfil más técnico.

Por tanto, las posibilidades de profundizar en el diálogo son amplias, toda vez que, además, ambas organizaciones identifican y afrontan desafíos comunes de alcance global, como el terrorismo, el cambio climático y la seguridad energética, o los nuevos equilibrios de poder mundial. Después de 50 años desde su creación y a pesar de aspirar a crear una Comunidad, la ASEAN sigue siendo una organización intergubernamental, basada en el consenso y sin competencias propias, por lo que cabe presumir que no llegará a convertirse en una organización de integración como lo es la UE. Consciente de ello, la UE ha comenzado a aplicar en los últimos años un enfoque más flexible y diferenciado, cooperando no sólo con la ASEAN, sino también de forma bilateral con sus propios países miembros, todo ello como parte de la estrategia de contribuir al proceso de una ASEAN más cohesionada e integrada, que esté dispuesta a reforzar su alianza con la UE.

La importancia estratégica de la zona del Sudeste asiático, en un contexto regional de nuevas alianzas y de creciente rivalidad entre EEUU y China, confiere mayor relevancia a la cooperación interregional. Para la ASEAN, el nuevo escenario le brinda la oportunidad de erigirse en un tercer poder de influencia. En esta evolución, la experiencia de la UE, si no como actor global, sí como *soft power* en la gestión de crisis y mantenimiento de la paz, le puede resultar muy valiosa para ejercer un papel central en la nueva red de alianzas militares que se está tejiendo entre las principales potencias en la región. Para la UE, el nuevo contexto geopolítico y la interdependencia económica establecida con la ASEAN le ofrecen una ocasión propicia para formular una estrategia integral y específica para Asia, sobre la que asentar no sólo su influencia económica y comercial, sino también su presencia política como actor diplomático y de seguridad.