

# La Unión Europea y la Asociación de Naciones del Sureste Asiático: relaciones interregionales en una era de grandes potencias

## The European Union and the Association of Southeast Asian Nations: Interregional Relations in an Age of Great Powers

Gracia Abad Quintanal<sup>1</sup>

Universidad Nebrija (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3638-7193>

Recibido: 26-02-2023

Aceptado: 29-03-2023

---

### Resumen

Las relaciones entre la UE y la ASEAN constituyen uno de los ejemplos más significativos de los esfuerzos acometidos por la Unión Europea para consolidarse como un actor global desde la década de los noventa. Tales relaciones han discurrido, no sin altibajos, por diferentes canales no completamente independientes, pero tampoco relacionados de forma estructurada. También han contribuido en mayor o menor medida, además de a hacer posible el diálogo, la cooperación y los intercambios entre las dos regiones, a fomentar la institucionalización del sistema internacional, el multilateralismo y las dinámicas de gobernanza global. En una coyuntura difícil como la actual, caracterizada por el auge de las grandes potencias cabe preguntarse por la situación y razón de ser de estas relaciones. Todo parece indicar que, pese a las dificultades, viven un momento de relanzamiento.

**Palabras-clave:** UE, ASEAN, ASEM, Asia, Europa, Indo-Pacífico.

---

<sup>1</sup> (gabad@nebrija.es). Profesora Agregada de Relaciones Internacionales, Universidad Nebrija. Doctora en Relaciones Internacionales y Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido investigadora visitante en Royal Holloway, Universidad de Londres, la Universidad de Coimbra, el European Policy Center de Bruselas y la Rajaratnam School of International Studies de Singapur. Entre sus líneas de investigación cabe destacar la seguridad internacional, las organizaciones internacionales, los procesos de integración y el multilateralismo y las relaciones internacionales y de seguridad en Europa y Asia y la política exterior y de seguridad china. Es autora de numerosas publicaciones sobre estos temas. Entre las más recientes cabe destacar “The Indo-Pacific and Southeast Asia: The impact of external strategies on Southeast Asia and ASEAN’s response”, *UNISCI Journal* N° 59 (2022).

## Abstract

The relations between the EU and ASEAN are one of the most significant examples of the efforts undertaken by the European Union since it became a global actor in the 1990s. These relations have taken place, not without ups and downs, through different channels that are not completely independent, but also not related in a structured way. They have contributed, to a greater or lesser extent, not only to making dialogue, cooperation and exchanges between the two regions possible, but also to fostering the institutionalisation of the international system, multilateralism and the dynamics of global governance. At a difficult juncture such as the current one, characterised by the rise of the great powers, the situation and *raison d'être* of these relations should be assessed. Despite the difficulties, they seem to be experiencing a moment of revival.

**Keywords:** EU, ASEAN, ASEM, Asia, Europe, Indo-Pacific.

## 1. Introducción: las relaciones entre la Unión Europea y la ASEAN en un contexto internacional adverso (o no)

En el marco de los esfuerzos desplegados por la Unión Europea a partir de la década de los noventa, tras la aprobación del tratado de Maastricht, para consolidar su posición como actor global, ocupan un lugar destacado las iniciativas destinadas a establecer relaciones con otros bloques y procesos regionales; una orientación que ha contribuido en muchos casos, además, al afianzamiento y profundización de dichos procesos. Entre tales iniciativas, una de las que más cabe destacar ha sido la que vinculaba a la Unión Europea con la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN en sus siglas en inglés), y que alcanzó su máxima expresión en 1996, con la creación de la Reunión Asia-Europa (Asia-Europe Meeting, ASEM), un proceso que tampoco ha estado libre de altibajos, y al que la literatura académica ha atribuido las siguientes funciones<sup>2</sup>:

- Equilibrador, compensando la mayor influencia en Asia de otras potencias, en especial Estados Unidos

<sup>2</sup> En relación con los procesos interregionales y, en concreto, el caso de ASEM, véase, entre otros trabajos, Jürgen Rüländ, Heinner Hänggi y Ralf Roloff, eds., *Interregionalism and International Relations: A Stepping Stone to Global Governance?* Abingdon, Routledge, 2005. Ver también Michael Reiterer “Interregionalism as a New Diplomatic Tool: The EU and East Asia”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 11, núm. 2 (2006) pp. 223-243.

- Integrador, respecto de potencias con potenciales ambiciones hegemónicas, en especial la República Popular China
- Institucionalizador, a nivel global, regional y transregional
- Racionalizador de la agenda en procesos globales

En el momento actual, si bien resulta difícil tratar de establecer las características del sistema internacional, entre otras razones porque atraviesa un momento de *interregno gramsciano*, como recuerda José Antonio Sanahuja<sup>3</sup> y, por tanto, de transformación acelerada, dos elementos del mismo parecen especialmente destacables: la incertidumbre y la recuperación del papel de las grandes potencias. Estas circunstancias podrían inducir a pensar que la coyuntura es especialmente inapropiada para hablar de instituciones internacionales, multilateralismo, procesos regionales e interregionales y marcos de cooperación de distinto tipo, como nos proponemos hacer en estas páginas. Sin embargo, la realidad puede ser justamente la contraria. En efecto, en un contexto internacional como el actual podría ser doblemente útil el recurso a instituciones y procesos que generen certidumbre y contribuyan a la estabilización del sistema.

Del mismo modo, el afianzamiento del papel de las grandes potencias no debería sino impulsar a los Estados más pequeños a recuperar o profundizar sus procesos de cooperación e integración regional como forma de ser capaces de hacer valer sus preferencias y concertar posiciones en y entre los propios grupos regionales en un contexto internacional en el que, previsiblemente, puedan tener que interactuar con actores mucho más poderosos que ellos mismos.

Por otra parte, no puede perderse de vista que lo que nos va a ocupar son las relaciones entre la Unión Europea y la ASEAN, esto es, dos actores con una relevancia no solo geográfica sino material en sus respectivas regiones, que son, por otra parte, los dos escenarios clave en el contexto internacional que parece estar dibujándose en la actualidad.

Por lo demás, parece innegable que otro de los elementos que determinan la transformación del sistema internacional a la que asistimos es la revitalización de una Unión Europea que parecía especialmente debilitada tras la crisis del euro, el Brexit, las crisis migratorias y de refugiados y la pandemia del Covid. Una revitalización que, si cabe, sería más acusada en lo relativo al ámbito exterior de la UE, aunque en modo alguno sería exclusiva de éste. Dicho esto, si se tiene en cuenta que, con frecuencia, el impulso al perfil exterior de la Unión Europea ha ido acompañado de un impulso a las relaciones con Asia, puede ser doblemente oportuno revisar qué ocurre con esta relación.

---

<sup>3</sup> José Antonio Sanahuja, “Guerras del interregno: la invasión rusa de Ucrania y el cambio de época europeo y global”, *Anuario CEIPAZ 2021-2022*, 2022, p. 62.

En el contexto del renovado empuje que parece vivir el proceso de integración europea y su proyección exterior, y de la creciente competencia entre grandes potencias (en concreto, y por lo que respecta a las cuestiones abordadas en estas páginas, especialmente entre Estados Unidos y la República Popular China), ¿qué importancia revisten las relaciones con la ASEAN? ¿Cumple el proceso ASEM las funciones para las que fue concebido? ¿Qué papel pueden desempeñar en la proyección de la UE hacia Asia? ¿Cómo influyen en la relación con la República Popular China? ¿Cómo se ven condicionadas por ella? ¿Cuáles son los aspectos más débiles de esas relaciones y qué podría mejorarse? ¿Cómo les afectará los últimos pasos dados por la UE en relación con Asia, como la aprobación de la Estrategia para el Indo-Pacífico?

## 2. El origen de la relación entre la Unión Europea y la ASEAN y los marcos de interacción existentes

La UE ha buscado su reconocimiento como un actor destacado en las relaciones internacionales, definiéndose con frecuencia como un actor “diferente”, como “potencia normativa” o “potencia civil”<sup>4</sup>. En el caso de las relaciones con Asia, a esa motivación se unía otra: la derivada de la toma de conciencia de que bien podía estar produciéndose un cambio en el centro de gravedad de las relaciones internacionales que, en adelante, ya no iban a girar en torno al Atlántico sino al Pacífico. En otras palabras, estábamos dejando atrás el “siglo del Atlántico” (el XX) para adentrarnos en el “siglo del Pacífico” (el XXI)<sup>5</sup>. Ese cambio dejaba a la Unión Europea en una posición complicada, pues debía profundizar su relación —y hacerlo con rapidez— con una región de la que había estado tradicionalmente ausente<sup>6</sup>.

Con tal fin, la Unión Europea trataría de presentarse como un actor diferente pero unificado que, por sus dimensiones, pudiera considerarse como una alternativa a Estados Unidos, potencia que sí había estado presente en Asia desde el final de la Segunda Guerra Mundial y que, de hecho, estaba particularmente activa en ese momento en Asia, como ilustraba su participación en el foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico. (APEC en sus siglas en inglés)<sup>7</sup>. Tal opción parecía además óptima en el contexto del

<sup>4</sup> Stephan Keukeleire y Jennifer MacNaughtan, *The Foreign Policy of the European Union*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2008, p. 49. Véase asimismo Karen E. Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge, Polity, 2004, p. 7.

<sup>5</sup> Kenneth Weisbrode, *The Atlantic Century: Four Generations of Extraordinary Diplomats Who Forged America's Vital Alliance with Europe*, Cambridge, Da Capo Press, 2009; Frank Gibney, *The Pacific Century: America and Asia in a Changing World*, Nueva York, Scribner, 1992.

<sup>6</sup> David Shambaugh y Michael Yahuda, eds., *International Relations of Asia*, Nueva York, Rowman and Littlefield, 2008, p. 105.

<sup>7</sup> Michael K. Connors, Rémy Davison y Jörn Dosch, eds., *The New Global Politics of the Asia-*

orden internacional tripolar que parecía perfilarse<sup>8</sup> si la Unión Europea quería evitar que se la percibiera como el vértice débil del mismo. Así, de la mano del llamado “espíritu de Karlsruhe” —debe su nombre a la ciudad alemana que albergó en 1994 la undécima reunión ministerial UE-ASEAN—, y animada por un nuevo pragmatismo, la UE parecía decidida a generar una nueva relación entre iguales con Asia, que se centrara en las áreas de acuerdo más que en las de división y dejara algo más de lado las diferencias en torno a los valores que, como se verá, han frenado históricamente el desarrollo de la relación.

Sobre la base de esos postulados la UE se esforzaría en lo sucesivo por hacerse presente en Asia por medio tanto de los marcos de relación ya existentes entre las dos regiones como recurriendo a otros nuevos, creando un complejo mapa de procesos que en muchas más ocasiones de las que sería deseable se solapan. Entre ellos cabe destacar los siguientes:

### **El diálogo CE/UE-ASEAN**

El diálogo entre la entonces Comunidad Europea y la ASEAN se puso en marcha, más por iniciativa de la segunda que de la primera, en 1972. Lo que condujo a los Estados miembros de la ASEAN a promover ese diálogo era, principalmente, una motivación de carácter económico: temían que la aprobación del ingreso de Reino Unido en las Comunidades Europeas les supusiera no solo la pérdida del marco comercial preferencial del que habían gozado con Londres, sino, incluso, la posibilidad de tener que hacer frente al pago de aranceles<sup>9</sup>. Al propio tiempo, los Estados de la ASEAN veían en este proceso de diálogo un elemento de contrapeso frente a la presencia de Estados Unidos en la región y a los esfuerzos de Japón, especialmente en el ámbito comercial, para fortalecer la suya<sup>10</sup>. Cabe decir que, aunque se incrementó el comercio entre las dos regiones y la ASEAN disfrutó de ventajas adicionales a las del Sistema de Preferencias Generalizadas, el resultado del diálogo no fue realmente satisfactorio para los países del sureste asiático ni en términos comerciales ni de ayuda en los primeros años.

Desde mediados de los años setenta, el diálogo económico se vio acompañado por otra parte por el diálogo político, pues de nuevo la ASEAN buscaba un reequilibrio, esta vez frente al riesgo de una mayor influencia soviética y china, en el contexto de la aplicación de la Doctrina Nixon (que planteaba la voluntad

---

*Pacific: Conflict and Cooperation in the Asian Century*, Abingdon, Routledge, 2004, p. 104.

<sup>8</sup> Christopher M. Dent, “From inter-regionalism to trans-regionalism: future challenges for ASEM”, *Asia Europe Journal*, vol. 1, núm. 2 (2003), pp. 223-235.

<sup>9</sup> Mercedes Bonet, “EU-ASEAN Relations”. En Carol Cosgrove-Sacks, ed. *The European Union and Developing Countries: The Challenges of Globalization*, Londres, Palgrave, 1999, p. 255.

<sup>10</sup> Gracia Abad Quintanal, *Reinventando las Relaciones Asia Europa*, Madrid, UNISCI, 2009.

de Estados Unidos de que sus aliados asiáticos, aunque siguieran contando con el apoyo y asistencia de Washington, asumieran un mayor peso en su propia defensa), y la decisión del Reino Unido de retirarse de sus posiciones al Este del canal de Suez. Las cuestiones regionales darían progresivamente paso a las globales en el marco del diálogo entre las dos regiones y no tardarían, como seguirá ocurriendo hasta hoy, en tratar de concertar sus posiciones en marcos más amplios, empezando por las propias Naciones Unidas. De manera simultánea, el diálogo se institucionalizó gradualmente, con la creación de diferentes niveles y marcos de reuniones hasta culminar en la apertura, en 1979, de una oficina de la Comisión Europea en Bangkok para las relaciones con la ASEAN<sup>11</sup>.

### El acuerdo de cooperación CE/UE–ASEAN

Partiendo de estas bases, el 7 de marzo de 1980 se firmó en Kuala Lumpur el acuerdo de Cooperación CE-ASEAN<sup>12</sup>, acuerdo constituido por una Declaración Conjunta sobre cuestiones políticas y una Declaración Conjunta acerca de las posibilidades de cooperación técnica y financiera. Quedó así formalizada la relación entre las dos regiones de modo definitivo.

Con todo, si bien es frecuente leer que el acuerdo supuso un antes y un después, la realidad es que no fue muy allá en sus contenidos, apostando por hacer referencia —siempre en tono declarativo— a cuestiones como el respeto mutuo, la no discriminación, la promoción y diversificación comerciales, la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, la cooperación tecnológica y la cooperación al desarrollo o la mutua concesión del estatus de Nación Más Favorecida, sin que implicara ninguna transformación verdaderamente significativa en la relación.

En cualquier caso, sí se consideró que el acuerdo ponía de manifiesto la voluntad de los dos grupos regionales de reforzar su relación y de que esta fuera, además, una relación en pie de igualdad. Algo que, sin embargo, desmentía hasta cierto punto el texto del acuerdo en la medida en que se reconocía que esa igualdad debería, no obstante “tener en cuenta el nivel de desarrollo de los Estados de la ASEAN y permitir la emergencia de la ASEAN como un conjunto viable y coherente”. En definitiva, se trataba —y es algo que apenas ha cambiado— de conjugar el mantenimiento de una relación entre iguales con la posibilidad de mantener, cuando fuera conveniente, la asistencia económica,

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> El más antiguo de los que la UE mantiene con otro grupo regional. Sobre él se construiría en buena medida posteriormente el proceso ASEAN: véase Christopher M. Dent, “From inter-regionalism to trans-regionalism ...”, *op. cit.* Véase asimismo Vinod K. Aggarwal y Edward A. Fogarty, “Between Regionalism and Globalisation: European Union Interregional Trade Strategies”. En Vinod K. Aggarwal y Edward A. Fogarty, eds., *EU Trade Strategies: Regionalism and Globalism*, Londres, Palgrave Macmillan, 2004, p. 25.

financiera o técnica, lo que parece más fácil sobre el papel que en la práctica.

Más allá de todas estas cuestiones, es relevante recordar que del acuerdo no se desprendía compromiso vinculante alguno para las partes, un rasgo inherente al regionalismo asiático y que va a impregnar —y posiblemente lastrar, si no debilitar abiertamente— la cooperación entre Asia y Europa hasta la actualidad<sup>13</sup>.

En definitiva, hacia los años ochenta, entre la Comunidad Europea y la ASEAN se había consolidado razonablemente una de las primeras relaciones de carácter interregional, birregional incluso<sup>14</sup>. Aunque en la década de los noventa la ASEAN y la UE se plantearon la renovación del acuerdo de cooperación, ese paso nunca ha llegado a darse. La importancia concedida desde la CE/UE a las cuestiones relativas al respeto de los derechos humanos y los principios democráticos no ha sido, desde luego, un obstáculo menor a ese hecho. La progresiva incorporación por parte de la UE de todo un abanico de mecanismos de condicionalidad en sus nuevos acuerdos no será del agrado de los Estados miembros de la ASEAN, que verán en ello una orientación neocolonial y una voluntad de imponer valores occidentales. Otras cuestiones, como el hambre, el analfabetismo, la enfermedad, el derecho al desarrollo, el derecho a la no injerencia —incuestionable en el sureste asiático— o el derecho a la estabilidad y la paz son objeto de mayor atención por parte de estos Estados. Para ellos, el ritmo y las prioridades en la protección de los derechos humanos no tienen por qué seguir un mismo patrón en los Estados desarrollados que en aquellos en vías de desarrollo.

Por su parte, la UE no ha entendido nunca como injerencia en los asuntos internos el hecho de hacer apreciaciones sobre su nivel de respeto de los derechos humanos o, incluso la posibilidad de condicionar la concesión de asistencia financiera o ayuda al desarrollo a la mejora de los estándares en dicha materia. En consecuencia, la CE/UE ha partido de la base de que un nuevo acuerdo debería ser un “Acuerdo de Tercera Generación” que incluyera, entre otras cuestiones, una cláusula de condicionalidad democrática, una exigencia que jamás ha estado cerca de aceptar la ASEAN.

---

<sup>13</sup> Es la conocida como “ASEAN Way”, patrón de interacción característico de la organización, que supone la apuesta por la informalidad y escasa institucionalización de las interacciones y, sobre todo, la inexistencia de compromisos vinculantes.

<sup>14</sup> Jürgen Rüländ, “ASEAN and the European Union: A Bumpy Inter-regional Relationship”, *ZEI Discussion Paper C95*, Centre for European Integration Studies, Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn, 2001, p. 5.

## Reunión Asia–Europa (ASEM)

Como explican autores como Jürgen Rüländ y Christopher Dent, en los años noventa comenzó a aparecer un nuevo modelo, más complejo, de relaciones interregionales: las denominadas relaciones “transregionales”, en las que las partes no tienen por qué coincidir con las de los grupos regionales implicados, ni tampoco el hecho de pasar a formar parte de uno de los grupos que integran la relación tiene por qué resultar en la participación automática en esta última. Por otra parte, se trata generalmente de procesos de mayor complejidad, que sí pueden llegar a tener cierta, aunque limitada, institucionalización.

Esa sería precisamente la naturaleza del más reciente y amplio de los canales de interacción existentes entre la ASEAN y la UE. En efecto, los encuentros o reuniones Asia-Europa (ASEM) no nacen como un nuevo diálogo de región a región sino como un proceso de carácter transregional<sup>15</sup>, orientado a hacer posible un diálogo multilateral al más alto nivel entre Asia y Europa. En principio, la realidad lamentablemente no respondería siempre a esa intención, la iniciativa debía servir para coordinar y completar los canales de interacción ya en marcha entre las dos regiones, evitando solaparse con ellos. El nuevo proceso iba a basarse en los principios de informalidad, complementariedad, multidimensionalidad e igualdad. El marco, el más amplio de todos los planteados, iba a orientarse a la discusión de aspectos tanto económicos como políticos y de seguridad, y culturales, de interés para las dos regiones.

Junto a este conjunto de foros, hay que mencionar, por lo demás, otros canales existentes, como las relaciones bilaterales entre la UE y determinados Estados —desarrolladas en algunos casos por medio de diálogos institucionalizados—, las asociaciones estratégicas con Estados considerados clave (India, Japón, la República Popular China o Corea del Sur) y la participación de los Estados de la UE y la ASEAN en marcos más amplios pero más específicos, como es el caso del Foro Regional de la ASEAN (ARF en sus siglas en inglés) del que forman parte no solo los Estados miembros de la UE o ASEAN, sino todos aquellos otros que se considera tienen interés en la seguridad de Asia o pueden contribuir a mantenerla y fortalecerla. De hecho, sigue siendo el único foro que se ocupa de las cuestiones de seguridad que afectan a la región asiática<sup>16</sup>.

Los diferentes marcos de relación entre las dos regiones tienen un elemento en común: el esfuerzo de la UE por proyectar en esta relación los principios y

<sup>15</sup> La participación de la República de Corea, Japón y la República Popular China, Estados no miembros de ninguna de las dos organizaciones regionales, venía a ratificar el carácter transregional de ASEM.

<sup>16</sup> Ralph Emmers, *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF*, Londres, Routledge, 2003.

objetivos subyacentes a toda su política exterior y, en cierto modo, al propio proceso de integración europeo; es decir: el fomento de la cooperación e integración regionales en diferentes áreas del mundo, la preferencia por la cooperación y el multilateralismo, la promoción de los derechos humanos, la promoción de la democracia y la buena gobernanza, la importancia del respeto del Derecho internacional en las relaciones con terceros, la prevención de los conflictos violentos y la lucha contra el crimen transnacional<sup>17</sup>.

### **3. El regionalismo asiático: sus peculiaridades y la situación de la ASEAN**

Respecto de la Unión Europea hay muchas cuestiones que son objeto de intenso debate, pero si en algo hay un consenso es en el hecho de considerarla como el proceso de integración supranacional más avanzado hasta la fecha. Sin embargo, la experiencia regional no es privativa de Europa: desde la década de los sesenta del siglo XX —es decir, la siguiente al comienzo del propio proceso de construcción europea con la Declaración Schuman y los tratados correspondientes a las tres comunidades europeas—comenzaron a surgir otros procesos regionales. Es el caso de ASEAN, proceso que surgió en 1967 de la mano de la Declaración de Bangkok y confirmaría su existencia 11 años después, en 1976, por medio del tratado de Amistad y Cooperación de la ASEAN, verdadero documento clave de la organización que, entre otras cosas, consagra dos principios fundamentales de la organización: la solución pacífica de las controversias entre los miembros, y la no injerencia en los asuntos internos.

El proceso se consolidaría en el transcurso de las décadas siguientes, dando pasos de cierta relevancia, entre los que cabe destacar el segundo acuerdo de Bali y la creación de la Comunidad de la ASEAN, y la aprobación de la Carta de la ASEAN. En el caso del segundo acuerdo de Bali, o declaración de Bali a secas, nos encontramos ante un claro esfuerzo para relanzar el proceso, toda vez que desde el final de la Guerra Fría se cuestionaba la razón de ser de la organización en el nuevo escenario. La respuesta de la ASEAN fue la de comenzar una transformación del proceso, tratando de dar respuesta a las nuevas circunstancias y buscando recuperar la centralidad que siempre ha perseguido en el contexto regional<sup>18</sup>.

La Declaración del Acuerdo de la ASEAN II —denominada informalmente Acuerdo de Bali II (por tener el mismo nombre del que se firmara en 1976)—, preveía la creación de una Comunidad de la ASEAN apoyada en tres pilares:

---

<sup>17</sup> Karen E. Smith, *op. cit.*, pp. 2 y ss.

<sup>18</sup> Rizal Sukma, “The future of ASEAN: Towards a Security Community”, Artículo presentado al seminario “ASEAN Cooperation: Challenges and Prospects in the Current International Situation”, Nueva York, 3 junio 2003.

cooperación política y de seguridad, cooperación económica, y cooperación socio-cultural. La cooperación en cada uno de esos ámbitos habría de materializarse según lo establecido en el texto de la declaración mediante la correspondiente comunidad homónima. Se partía de que las tres comunidades eran iguales en cuanto a su importancia y que debían reforzarse mutuamente con vistas a hacer realidad el ideal de una Comunidad de la ASEAN<sup>19</sup>.

Ese esfuerzo debía haberse visto completado con la aprobación de la Carta de la ASEAN cuatro años después, en 2007. Sin embargo, la Carta no lograría superar las limitaciones endémicas de la organización. El documento, integrado por 55 artículos, no solo dotó a la ASEAN de personalidad jurídica antes incluso de que la tuviera la propia Unión Europea, sino que iba a permitir a la ASEAN contar con una base legal e institucional a partir de la cual tratar de lograr una mayor capacidad de acción frente a los nuevos desafíos. Fue asimismo un instrumento útil para la sistematización de los acuerdos y declaraciones aprobados previamente por la organización, y para culminar la racionalización de su estructura institucional. La Carta también contenía una previsión relativa al establecimiento de un órgano garante de los derechos humanos —la Comisión Intergubernamental de Derechos Humanos de la ASEAN instituida en 2009—, aunque no ha gozado de capacidad alguna<sup>20</sup>. Como tantas otras veces, la inercia institucional de la ASEAN ha llevado a que la no interferencia prevaleciera sobre la integración.

Más allá de sus características formales, si algo pone de manifiesto mejor que ninguna otra cosa la peculiar naturaleza del proceso regional de la ASEAN, como se apuntó anteriormente, es su característico modelo de interacción: la “ASEAN Way”. En virtud de esa pauta de interacción, los Estados miembros optan, en sus relaciones en el contexto regional, por la informalidad, la reducida institucionalización del proceso<sup>21</sup> y la eliminación de los acuerdos vinculantes, prefiriendo apostar por el consenso, las relaciones personales, la flexibilidad, el pragmatismo, el intergubernamentalismo y, en especial, la no interferencia en los asuntos internos de los socios; un principio que, dada la experiencia colonial de la mayoría de ellos<sup>22</sup> es inseparable del respeto a la soberanía. Se trata de un modelo de interacción que, en no pocos casos, se ha revelado no solo como poco eficaz, sino como un freno a la integración y ha merecido frecuentes críticas de propios y extraños<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> Gracia Abad Quintanal, “El Acuerdo de Bali II y los problemas de la ASEAN”, *UNISCI Discussion Papers*, mayo 2004.

<sup>20</sup> Gracia Abad Quintanal “La Carta de ASEAN: la institucionalización del ASEAN Way”, *Comentarios UNISCI*, núm. 1, 2007.

<sup>21</sup> Axel Berkofsky, “Comparing EU and Asian Integration Processes: The EU a role model for Asia?”, European Policy Centre, Bruselas, 18 enero 2005, p. 6.

<sup>22</sup> Todos los Estados miembros de la ASEAN, salvo Tailandia, fueron territorios colonizados.

<sup>23</sup> K. S. Nathan, “The ASEAN Way: A challenge to change”, *Viewpoints*, ISEAS, 9 diciembre 2006. Véase asimismo, Gracia Abad Quintanal “La ASEAN tras la cumbre de Cebú: ¿En el camino de la

Se configura así el proceso como un modelo de “regionalismo blando”, según la denominación que le han dado varios autores. A diferencia de lo que se observa en el caso del regionalismo europeo (“regionalismo duro”), con el acento en los resultados (aunque estos sean acuerdos y declaraciones cuya puesta en práctica sea complicada y requiera largos periodos y nuevas negociaciones), el regionalismo asiático haría hincapié en la importancia de la existencia misma del proceso. Por utilizar otros conceptos, encaja igualmente con la distinción entre integración formal e informal planteada por William Wallace, o con la contraposición entre regionalismo *de iure* y *de facto* sugerida por Richard Higgott<sup>24</sup>.

Junto a su peculiar modelo de interacción, otro elemento caracteriza al proceso regional de la ASEAN, lo diferencia de la Unión Europea y condiciona su posición tanto en el contexto regional asiático como en el escenario global: la ASEAN abarca solamente una parte de Asia, continente en el que tiene que convivir con otros procesos de cooperación e integración. Por si fuera poco, resulta llamativa la enorme diversidad que alberga el proceso en cuanto a sus miembros; diversidad política, económica, religiosa, lingüística y hasta geográfica y que, pese a los reiterados esfuerzos del grupo regional por alcanzar “la unidad en la diversidad”, es la causa de distintas preferencias y sensibilidades, incluyendo las relaciones exteriores.

En efecto, la dinámica actual de las relaciones internacionales ha convertido a Asia —y en buena medida al sureste asiático— en el principal escenario de la competición hegemónica entre las grandes potencias. Buena prueba de ello es el concepto de Indo-Pacífico pues, cualquiera que sea la definición geográfica que se siga de dicho espacio<sup>25</sup>, tiene como núcleo central el espacio ocupado por los Estados de la ASEAN.

---

integración?”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 14, mayo 2007.

<sup>24</sup> Shaun Breslin y Richard Higgott, “New Regionalism(s) in the global political economy. Conceptual understanding in historical perspective”, *Asia Europe Journal*, vol. 1, núm. 2 (2003), p. 177.

<sup>25</sup> Felix Heiduk, y Gudrum Wacker, “From Asia-Pacific to Indo-Pacific: Significance, Implementation and Challenges”, *SWP Research Paper 2020/09*, German Institute for International and Security Affairs, 1 julio 2020, p. 8.

Tabla 1. Diferentes concepciones geográficas del Indo-Pacífico

Estado/Organización	Año de introducción del concepto “Indo-Pacífico”	Espacio geográfico comprendido por el concepto
Japón	2007	Desde Asia Pacífico pasando por el océano Índico hasta Oriente Próximo y África
India	2010	Desde las costas de África hasta las Américas
Australia	2013	Noreste asiático, mar de China Meridional y líneas marítimas de comunicación a través de los océanos Índico y Pacífico
Estados Unidos	2013	Desde la costa occidental de EE UU hasta la costa oriental de África
Reino Unido	2018	No claramente definido. Desde África a la costa americana.
Indonesia	2013	Triángulo entre Japón, Australia e India
ASEAN	2019	Regiones de Asia Pacífico y el océano Índico
UE	2021	Desde la costa oriental de África a los Estados insulares del Pacífico
Francia	2018	Océanos Índico, Pacífico y del Sur

Fuente: Gracia Abad Quintanal, “The Indo-Pacific and Southeast Asia: The impact of external strategies on Southeast Asia and ASEAN’s response”, *Revista UNISCI*, núm. 59, 2022, p. 15.

En esa situación y, pese a las diferentes preferencias y sensibilidades de los Estados que lo componen, la ASEAN —en buena medida liderada por Indonesia— no ha tenido más remedio que acabar por aceptar el término Indo-Pacífico, adoptando en 2019 su propia estrategia hacia este espacio<sup>26</sup>, un documento en el que explicita tanto su visión del concepto, así como su percepción de las diferentes estrategias subyacentes a las visiones de terceros actores. En dicha estrategia, y en consonancia con la Carta de la ASEAN, los Estados miembros insisten en la importancia de mantener la centralidad de la organización en la definición de los rasgos de la región<sup>27</sup>, ya se trate de la dimensión económica como de la política y de seguridad, si bien no parece que pueda lograrlo<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> ASEAN, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific”, 22 junio 2019. Recuperado de [https://asean.org/wp-content/uploads/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific\\_FINAL\\_22062019.pdf](https://asean.org/wp-content/uploads/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf). (Todos los enlaces de Internet citados en este artículo estaban disponibles el 1 de febrero de 2023).

<sup>27</sup> Kentaro Iwamoto, “ASEAN defends its Indo-Pacific Centrality between the Quad and China”, *Nikkei Asia*, 22 junio 2021. Recuperado de <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Asia-Insight/ASEAN-defends-its-Indo-Pacific-centrality-between-Quad-and-China>.

<sup>28</sup> Julie Gilson, “EU-ASEAN relations in the 2020s: pragmatic inter-regionalism?”, *International*

La ASEAN aspira a que su estrategia para el Indo-Pacífico le permita fortalecer los foros que lidera, como la Cumbre de Asia Oriental, el Foro Regional de la ASEAN, la reunión ampliada de ministros de Defensa, o la propia Comunidad de la ASEAN, pero es consciente de que si no refuerza la unidad en el seno de la organización no logrará asegurar su centralidad. Al mismo tiempo, el grupo regional teme dar la impresión de que hace suya en exceso, o que rechaza demasiado, una determinada concepción del concepto o incluso el concepto mismo, en la medida en que, según algunos planteamientos, podría poner de manifiesto un alineamiento demasiado marcado bien con Estados Unidos, bien con la República Popular China.

Esos temores y la preferencia de los diferentes Estados miembros —no demasiado explícita por otra parte en casi ningún caso— explican que tras, la aprobación de la estrategia, el concepto de “Indo-Pacífico” apenas haya sido empleado por los gobiernos del sureste asiático con la única excepción de Vietnam. Al respecto, no deja de ser significativo que el único Estado que lo ha empleado sea también el que abiertamente afirma que, ante la creciente asertividad de la República Popular China en la región en general y en el mar de China Meridional en particular, parece aconsejable una aproximación mayor a Estados Unidos que permita reequilibrar la situación. Si bien algunos Estados, como Singapur, tendrían planteamientos similares, otros, como Indonesia, son partidarios de posiciones más matizadas. En cualquier caso, parece que, fiel a su tradición, la ASEAN evitará alinearse plenamente con alguna de las grandes potencias para no verse envuelta en la competición entre ellas; una aspiración para la que le puede ser útil contar con una tercera opción: la Unión Europea.

#### **4. La ASEAN en la política exterior de la UE**

En consonancia con su aproximación reactiva y tardía hacia Asia, también la UE necesitó un tiempo considerable para lanzar su propio concepto y estrategia hacia el Indo-Pacífico. El 19 de abril de 2021, en buena medida impulsada por Francia, Alemania y Países Bajos, la UE aprobó finalmente dicha estrategia, apostando por una cooperación sostenida y de amplio espectro con Asia<sup>29</sup>. Se convertía así en la primera organización internacional, más allá de la propia ASEAN, en hacer suyo el concepto del Indo-Pacífico<sup>30</sup>. Esa apuesta era coherente con la declarada voluntad durante los últimos años de consolidar

---

*Economics and Economic Policy*, núm. 17, 2020, p. 735.

<sup>29</sup> Rahul Mishra, *The EU's Indo-Pacific Strategy is Good News for ASEAN*, 4 agosto 2021. Recuperado de <http://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/eus-indo-pacific-strategy-good-news-asean>.

<sup>30</sup> Gracia Abad Quintanal, “The Indo-Pacific and Southeast Asia: The impact of external strategies on Southeast Asia and ASEAN’s response”, *Revista UNISCI*, núm. 59, 2022, p. 15.

la presencia europea en Asia. No en vano, el 1 de diciembre de 2020 se había concretado la asociación estratégica con la ASEAN y un año más tarde, el 14 de diciembre de 2021, en virtud de dicha asociación, se celebró la primera cumbre ASEAN-Unión Europea<sup>31</sup>.

Ese nuevo impulso puso fin a un largo periodo en el que la Unión Europea, replegada sobre sí misma como consecuencia de las dificultades vividas de la mano de la crisis del euro, la crisis de refugiados y la pandemia<sup>32</sup>, había mostrado una implicación en Asia aún menor de lo habitual. Una falta de implicación que los Estados asiáticos acusaron especialmente, al producirse en el contexto de la retirada de Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico (TTP) bajo la administración Trump. La renovada apuesta de la Unión Europea por la ASEAN iba a ser, sin embargo, diferente de lo visto hasta entonces. Por primera vez se tuvo la impresión de tratarse verdaderamente de una asociación entre iguales, en la que la Unión Europea tiene incluso más que ganar que la ASEAN. Como declaró el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, “la asociación UE-ASEAN ya no es un lujo, sino una necesidad”<sup>33</sup>.

Al propio tiempo, la UE parece haber cedido en cuanto al patrón seguido anteriormente en la interacción, pues no se recoge cuestión alguna relativa a derechos humanos y principios democráticos, lo que lleva a algunos analistas a considerar que la ASEAN habría hecho valer sus normas y principios, forzando en cierto modo a la UE a renunciar a los suyos. Se trata, por tanto, de una ruptura no solo con la experiencia previa de cooperación con la ASEAN, sino, en términos más generales, con las exigencias tradicionales de la Unión al plantear sus relaciones con terceros.

En lo que se refiere a su contenido, la asociación estratégica ya planteaba, como haría también la estrategia de la UE para el Indo-Pacífico, un amplio abanico de cuestiones objeto de cooperación, incluidas la respuesta al COVID19, el desarrollo sostenible, la cooperación marítima y la ciberseguridad. También en los ámbitos económicos y comerciales, energía, desafíos medioambientales y cambio climático, parece haber espacio para una cooperación fructífera entre ambas regiones. Sin embargo, las posibilidades de la relación no se agotan ahí; por el contrario, en el contexto de la reemergencia de la competición entre potencias y del desafío planteado por algunas de ellas al multilateralismo, a la gobernanza global, a las instituciones y el Derecho internacional, ambas regiones se encuentran ante una oportunidad excepcional para un trabajo conjunto y beneficioso para ambas.

---

<sup>31</sup> Frederick Kliem, “45 Years of EU-ASEAN Relations: A Forward Looking Agenda”, *RSIS Commentary*, núm. 130, 13 diciembre 2022.

<sup>32</sup> Julie Gilson, *op. cit.* p. 737.

<sup>33</sup> Laura Allison-Reumann y Philomena Murray, “The ASEAN-EU Strategic Partnership’s coherence challenge”, *East Asia Forum*, 16 febrero 2021. Recuperado de [www.eastasiaforum.org/2023/02/16/the-asean-eu-strategic-partnerships-coherence-challenge/](http://www.eastasiaforum.org/2023/02/16/the-asean-eu-strategic-partnerships-coherence-challenge/).

Como se indicó anteriormente, la Unión Europea puede ofrecer a la ASEAN una opción para diversificar sus relaciones exteriores cuando la ASEAN recela de la asertividad china, pero tampoco quiere echarse en brazos de Estados Unidos; cuando prefiere no tomar partido en la rivalidad entre ambos gigantes, y seguir defendiendo el principio básico de evitar que potencias extrarregionales dominen el sureste asiático.

## **5. Conclusiones**

Las relaciones entre la Unión Europea y la ASEAN, lejos de carecer de sentido en el actual contexto internacional, tienen una creciente relevancia y gozan de la mejor salud que nunca hayan tenido con anterioridad. Se encuentran, de hecho, en una fase de relanzamiento, en la que la UE no puede arriesgarse a perder el tren de la presencia en Asia, el teatro donde se está dirimiendo en gran medida la partida por la hegemonía mundial. Pero estas relaciones también son más importantes que nunca para la ASEAN, deseosa de afianzar su papel en su región, precisamente para no sucumbir a la lucha entre las grandes potencias. Amas regiones son conscientes de esta realidad y han optado por dejar de lado — el tiempo dirá si acertadamente o no —, las inveteradas divisiones en torno a los valores para poder avanzar de forma pragmática en cuestiones de interés mutuo.

La relación entre las dos regiones constituye, por otra parte, un ejemplo de cómo es posible mantener y fomentar la cooperación y la institucionalización del sistema internacional, incluso en unas circunstancias en las que este último parece dominado por la política de poder protagonizada por las grandes potencias. En este sentido, la relación UE-ASEAN es una plataforma a partir de la cual las dos regiones pueden promover la consolidación del multilateralismo y de una gobernanza global eficaz. El proceso interregional entre Europa y Asia cumpliría de este modo sus funciones de equilibrador, integrador, institucionalizador y racionalizador de la agenda global.

Aun así, para hacer realidad ese potencial, habrá de confirmarse la solidez de cada uno de los dos procesos regionales y también de la propia relación. La ASEAN debe ser capaz de ejercer el papel regional que siempre reclama, mientras que la UE debe ser capaz de consolidar su presencia en Asia sin renunciar a sus valores, ya se trate de las relaciones con la ASEAN o de las que mantiene con distintos Estados de la región, comenzando por la República Popular China. Partiendo de estas premisas, cada una de las dos organizaciones debe apostar por la otra como un verdadero socio en la consecución de objetivos comunes, y no solo como un instrumento en la negociación con terceros.

## Referencias bibliográficas:

- Abad Quintanal, Gracia. “El Acuerdo de Bali II y los problemas de la ASEAN”, *UNISCI Discussion Papers*, mayo 2004.
- Abad Quintanal, Gracia. “La Carta de ASEAN: la institucionalización del ASEAN Way”, *Comentarios UNISCI*, núm. 1, 2007.
- Abad Quintanal, Gracia. “La ASEAN tras la cumbre de Cebú: ¿En el camino de la integración?”, *UNISCI Discussion Papers*, núm. 14, mayo 2007.
- Abad Quintanal, Gracia. *Reinventando las Relaciones Asia Europa*, Madrid, UNISCI, 2009.
- Abad Quintanal, Gracia. “The Indo-Pacific and Southeast Asia: The impact of external strategies on Southeast Asia and ASEAN’s response”, *Revista UNISCI*, núm. 59, 2022, pp. 9-24.
- Aggarwal, Vinod K. y Edward A. Fogarty. “Between Regionalism and Globalisation: European Union Interregional Trade Strategies”. En Vinod K. Aggarwal y Edward A. Fogarty, eds., *EU Trade Strategies: Regionalism and Globalism*, Londres, Palgrave Macmillan, 2004.
- Allison-Reumann, Laura y Philomena Murray. “The ASEAN-EU Strategic Partnership’s coherence challenge”, *East Asia Forum*, 16 febrero 2021. Recuperado de [www.eastasiaforum.org/2032/02/16/the-asean-eu-strategic-partnerships-coherence-challenge/](http://www.eastasiaforum.org/2032/02/16/the-asean-eu-strategic-partnerships-coherence-challenge/).
- ASEAN, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific”, 22 junio 2019. Recuperado de [https://asean.org/wp-content/uploads/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific\\_FINAL\\_22062019.pdf](https://asean.org/wp-content/uploads/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf).
- Berkofsky, Axel. “Comparing EU and Asian Integration Processes: The EU a role model for Asia?”, European Policy Centre, Bruselas, 18 enero 2005.
- Bonet, Mercedes. “EU-ASEAN Relations”. En Carol Cosgrove-Sacks, ed. *The European Union and Developing Countries: The Challenges of Globalization*, Londres, Palgrave, 1999, pp. 254-267.
- Breslin, Shaun y Richard Higgott, “New Regionalism(s) in the global political economy. Conceptual understanding in historical perspective”, *Asia Europe Journal*, vol. 1, núm. 2 (2003), pp. 167-182.
- Connors, Michael K., Rémy Davison y Jörn Dosch, eds., *The New Global Politics of the Asia-Pacific: Conflict and Cooperation in the Asian Century*, Abingdon, Routledge, 2004.
- Dent, Christopher M. “From inter-regionalism to trans-regionalism: future challenges for ASEM”, *Asia Europe Journal*, vol. 1, núm. 2 (2003), pp. 223-235.
- Emmers, Ralph. *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF*, Londres, Routledge, 2003.

- Gibney, Frank. *The Pacific Century: America and Asia in a Changing World*, Nueva York, Scribner, 1992.
- Gilson, Julie. “EU-ASEAN relations in the 2020s: pragmatic inter-regionalism?”, *International Economics and Economic Policy*, núm. 17, 2020, pp. 727–745.
- Heiduk, Felix y Gudrum Wacker. “From Asia-Pacific to Indo-Pacific: Significance, Implementation and Challenges”, *SWP Research Paper* 2020/09, German Institute for International and Security Affairs, 1 julio 2020.
- Iwamoto, Kentaro. “ASEAN defends its Indo-Pacific Centrality between the Quad and China”, *Nikkei Asia*, 22 junio 2021. Recuperado de <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Asia-Insight/ASEAN-defends-its-Indo-Pacific-centrality-between-Quad-and-China>.
- Keukeleire, Stephan y Jennifer MacNaughtan. *The Foreign Policy of the European Union*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2008.
- Kliem, Frederick. “45 Years of EU-ASEAN Relations: A Forward Looking Agenda”, *RSIS Commentary*, núm. 130, 13 diciembre 2022.
- Mishra, Rahul. *The EU's Indo-Pacific Strategy is Good News for ASEAN*, 4 agosto 2021. Recuperado de <http://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/eus-indo-pacific-strategy-good-news-asean>.
- Nathan, K. S. “The ASEAN Way: A challenge to change”, *Viewpoints*, ISEAS, 9 diciembre 2006.
- Reiterer, Michael. “Interregionalism as a New Diplomatic Tool: The EU and East Asia”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 11, núm. 2 (2006), pp. 223-243
- Rüland, Jürgen, Heinner Hänggi, y Ralf Roloff, eds. *Interregionalism and International Relations: A Stepping Stone to Global Governance?* Abingdon, Routledge, 2005.
- Rüland, Jürgen. “ASEAN and the European Union: A Bumpy Inter-regional Relationship”, *ZEI Discussion Paper C95*, Centre for European Integration Studies, Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn, 2001.
- Sanahuja, José Antonio. “Guerras del interregno: la invasión rusa de Ucrania y el cambio de época europeo y global”, *Anuario CEIPAZ 2021-2022: Cambio de época y coyuntura crítica en la sociedad global*, 2022, pp. 41-71.
- Shambaugh, David y Michael Yahuda, eds., *International Relations of Asia*, Nueva York, Rowman and Littlefield, 2008.
- Smith, Karen E. *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge, Polity, 2004.

- Sukma, Rizal. "The future of ASEAN: Towards a Security Community", Artículo presentado al seminario "ASEAN Cooperation: Challenges and Prospects in the Current International Situation", Nueva York, 3 junio 2003.
- Weisbrode, Kenneth. *The Atlantic Century: Four Generations of Extraordinary Diplomats Who Forged America's Vital Alliance with Europe*, Cambridge, Da Capo Press, 2009