



3.11 • Integração regional e multilateralismo

A Asia-Europe Meeting (ASEM)

Miguel Santos Neves

O PROCESSO Asia-Europe Meeting (ASEM) é um processo informal de diálogo interregional iniciado em 1996 com base numa proposta conjunta – França-Singapura – de 1994, de uma Cimeira UE-Ásia, a que se seguiu a cimeira inaugural de Singapura. Este diálogo interregional de quase duas décadas entre a Europa e a Ásia envolve um número crescente de membros, que duplicou dos vinte e seis iniciais para os atuais cinquenta e três membros: do lado europeu inclui os UE-28, a Comissão Europeia, a Suíça e a Noruega; do lado asiático envolve os Países ASEAN-10, o secretariado da ASEAN, China, Japão, Coreia do Sul, Mongólia, Bangladesh, Índia, Paquistão, Austrália, Nova Zelândia, Rússia e Cazaquistão. Apesar de este conjunto de Estados representar cerca de 58% da população, 50% do PIB e 60% do comércio globais, a ASEM tem reduzida visibilidade internacional e tem sido marcada nos últimos anos por uma fase de declínio que contrasta com o seu alargamento contínuo. Os apoiantes do processo encontram nesta expansão um sinal claro de sucesso e atratividade, enquanto os críticos a encaram como uma estratégia para dissimular o insucesso e a ausência de resultados substantivos efetivos.

A criação da ASEM

A criação da ASEM teve duas causas fundamentais associadas às iniciativas dos EUA no pós-guerra fria. Em primeiro lugar, a resposta da UE à iniciativa dos EUA de criação da Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) em 1994, que visava reforçar a influência e o *soft power* americano na Ásia-Pacífico, numa lógica de competição estratégica tendente a contrabalançar a iniciativa de Washington. Nesta perspectiva, a ASEM é fruto da reestruturação da política externa da UE no pós-guerra fria que, reconhecendo o *deficit* estratégico, atribuiu uma nova prioridade às relações com a Ásia, traduzida na aprovação da *Nova Estratégia para a Ásia* de 1994¹. A estratégia diversificava as relações para além do núcleo tradicional da ASEAN e apontava para uma pró-actividade da UE na promoção da difusão do seu modelo de integração regional profunda, como base de estruturação da nova ordem global, em alternativa ao regionalismo superficial preconizado por Washington. Assim, apontava para o apoio ao multilateralismo regional aberto, assente na combinação dos paradigmas liberais da paz democrática e do *doux commerce*, com o duplo objectivo de melhorar a imagem e reforçar a presença económica da UE na Ásia e aprofundar o diálogo político, especialmente nas áreas dos direitos humanos e na não-proliferação e controlo de armas.

Em segundo lugar, na perspectiva dos países asiáticos, a ASEM inseria-se numa estratégia de diversificação das suas relações para evitar uma excessiva dependência dos EUA, procurando promover a concorrência entre atores externos e ganhar alguma margem de manobra no quadro de um mundo unipolar que então se esboçava. Por outro lado, diversos países asiáticos, designadamente os membros da ASEAN, viam ainda esta iniciativa como um mecanismo para multilateralizar a China em ascensão e lidar com os riscos de hegemonia regional. O processo ASEM sofreu uma dupla mutação qualitativa fundamental: (i) a transição de um processo informal para facilitar relações entre duas regiões para um processo burocrático institucionalizado (ii) e a ampliação do seu âmbito de um foco eminentemente económico para uma abordagem multidisciplinar que combina as dimensões económica, política, social e de segurança. Em termos gerais têm sido salientadas como características marcantes do processo o seu informalismo, a multidimensionalidade e o dualismo.

Embora a ASEM tenha sido concebida inicialmente como uma plataforma leve para diálogo informal entre os líderes asiáticos e europeus, com ambição limitada, e não como um fórum de negociação e *governance*, acabou por se tornar num processo burocrático e institucionalizado, com expectativas mais elevadas, que foram sendo alimentadas mesmo na ausência de resultados concretos significativos na dinamização de relações económicas ou políticas. Podemos explicar este fenómeno à luz do paradigma da *bureaucratic politics*, que reflete a influência fundamental das burocracias na formulação e implementação da política externa, em especial o papel relevante da Comissão Europeia neste processo. Apesar de a informalidade ser apresentada como uma das características da ASEM, o facto é que ela tem-se esbatido em consequência do predomínio de modelos tradicionais formais de diplomacia dos Estados, que têm até ignorado o fenómeno da paradiplomacia e as ligações crescentes entre regiões e governos sub-regionais europeus e asiáticos.

Pilares fundamentais da ASEM

Apesar de o foco inicial ser a dimensão económica das relações interregionais, a multidimensionalidade consolidou-se como outra das características do processo ASEM, que inclui e articula três pilares fundamentais: político, económico e sociocultural e educacional.

No contexto do primeiro pilar tem sido desenvolvido um diálogo político ao mais alto nível de chefes de Estado e Chefes de Governo no âmbito das dez Cimeiras já realizadas, a última em 2014 em Bruxelas, estando a próxima agendada para a Mongólia em 2016. Este diálogo tem-se centra-

do essencialmente sobre questões de segurança, incluindo a cooperação contra o terrorismo e as armas de destruição maciça e não-proliferação, as questões da governação global, o papel do multilateralismo efetivo, a resposta a crises internacionais, diálogos sobre as migrações e a questão ambiental. Em diversos momentos, o pilar político esteve no centro da polémica, do bloqueio e perda de relevância da ASEM, designadamente quando esta ficou bloqueada pela questão de Timor-Leste e mais tarde pela questão de Myanmar e a sua adesão à ASEM, com o ponto alto de tensão entre 2002-2004².



A ASEM não só corre um risco sério de extinção no futuro como representa um exemplo vivo do falhanço da política externa europeia.



No âmbito do pilar económico, o trabalho tem-se centrado fundamentalmente na promoção e facilitação do comércio interregional, alicerçado no Trade Facilitation Action Plan (TFAP), na promoção e facilitação do investimento entre a Ásia e a Europa (Investment Promotion Action Plan, IPAP) e na promoção do multilateralismo económico, designadamente no reforço da Organização Mundial do Comércio, envolvendo tentativas de concertação de atuação no seu seio. A promoção do diálogo entre o sector privado através do Asia-Europe Business Forum tem sido um dos canais mais dinâmicos, permitindo identificar obstáculos ao comércio e investimento, assim como criar laços diretos e relações de confiança entre empresários.

O terceiro pilar social, cultural e educacional está assente numa lógica de diálogo descentralizado entre as sociedades civis, a promoção dos contactos *people-to-people* no âmbito da educação, sobretudo do ensino superior, com a Asia-Europe Higher Education Exchanges, da cultura e da arte, dos médias e da imagem e na iniciativa de diálogo sobre Culturas e Civilizações. A Asia-Europe Foundation (ASEF) tem sido o instrumento mais significativo para a promoção deste terceiro pilar, constituindo a única instituição permanente da ASEM, com programas regulares de interação entre cidadãos e organizações da sociedade civil.

Limitações que conduzem ao insucesso

A alegada multidimensionalidade da ASEM apresenta diversas limitações que contribuem para o seu relativo insucesso. Em primeiro lugar, o facto de não ser uma verdadeira abordagem multidisci-

plinar porque os diferentes pilares tendem a funcionar como compartimentos estanques sem real coordenação e articulação entre si. Em segundo lugar, porque a agenda se expandiu de uma forma tão significativa e ambiciosa que gerou uma excessiva dispersão e uma ausência de foco que prejudica a eficácia e resultados.

A ASEM é ainda caracterizada pelo seu dualismo na medida em que combina em simultâneo contactos políticos e governamentais de alto nível com diálogo descentralizado e interação *people-to-people*, numa lógica *multi-track*. Contudo, o processo regista uma grande assimetria e acabou por ser dominado por uma lógica governamental *top-down* (track I) com pouca margem de desenvolvimento de relações entre as sociedades civis, com exceção de algumas iniciativas e canais estimulados pela ASEF. Contudo, mesmo nestes casos o seu impacto é limitado, em consequência quer da visibilidade reduzida nas sociedades europeias e asiáticas, quer do *deficit* de coordenação entre track I e track III, resultante da insuficiente atenção que os governos e burocracias prestam a estas iniciativas e da reduzida abertura para o acolhimento de conclusões e sugestões.

Para além dos problemas intrínsecos do modelo, a reduzida visibilidade internacional, falta de eficácia na produção de resultados e o declínio da ASEM resultam da interação entre um conjunto de factores. Em primeiro lugar, a mudança da política da UE face à Ásia, que passou a ser dominada nos últimos anos pela relação com os poderes asiáticos, com prioridade para a relação bilateral com a China e num segundo lugar com o Japão e a Índia, relegando para segundo plano o regionalismo aberto e o interregionalismo. Nesta lógica a UE apostou recentemente, a partir de 2010 e na sequência do insucesso do processo de negociação da FTA com a ASEAN em 2009, num bilateralismo activo no plano comercial, negociando diversas áreas de comércio livre³ com países asiáticos: concluídas as FTAs com a Coreia do Sul (2011) e Singapura (2013); e decorrem negociações ainda com a Malásia (início 2010), Vietname (início em 2012), Tailândia (início em 2013), Japão (início em 2013), Índia (início em 2007 e suspensas em 2013) e o tratado de protecção de investimento com Myanmar (início em 2015).

Em segundo lugar, a incoerência e fragilidade da política externa europeia, a perda de influência da UE na Ásia e a sua irrelevância no plano estratégico e de segurança regional, agravada pela debilidade económica associada à crise da zona euro, contribuíram para o declínio do interesse de muitos países asiáticos na relação com a UE, que continua a ter uma dimensão essencialmente comercial. O interesse gerado pelo efeito positivo do alargamento da UE a leste em 2004 e pela degradação da influência americana durante a era Bush, e a inerente necessidade de encontrar um ator para contrabalançar o crescente domínio da China, entrou em claro declínio.

Em terceiro lugar, a nova dinâmica da estratégia dos EUA para a Ásia, *The US pivot towards Asia*, de 2011, e a recuperação da sua imagem e influência na região, depois dos anos problemáticos

da presidência Bush, restringe a margem de manobra da UE. A reorientação da política americana no sentido do reforço das relações com a Ásia prosseguida pela administração Obama, marcada pela lógica de competição estratégica com a China, e orientada para a reconstrução do *soft power* americano na região e que tem no Trans Pacific Partnership (TPP) a sua principal expressão, tornaram menos relevante o papel instrumental da UE como factor de contrabalanço, quer dos EUA, quer da China, afectando negativamente o processo ASEM. Para a Ásia os EUA são uma potência residente, e a UE permanece como um ator externo sem influência na dinâmica regional.

Contradições

Apesar da escassez de resultados e da irrelevância no plano global, alguns analistas como Hwee e Reiterer, num registo construtivista, consideram que a ASEM produziu um resultado relevante, não na dinamização das relações UE-Ásia, como era o seu propósito, mas sim na própria Ásia, na medida em que contribuiu para o reforço da identidade colectiva e da consistência de uma Ásia tradicionalmente dividida – a tese do *regionalism through inter-regionalism*, com a UE a desempenhar um papel de federador externo⁴. No entanto, a ASEM debate-se com inconsistências estruturais profundas, associadas a uma utopia de um mundo estruturado com base no multilateralismo efetivo, combinando regionalismo e interregionalismo na lógica institucionalista liberal, que contrasta com a realidade do sistema internacional, cada vez mais marcada pela multipolaridade com laivos de multilateralismo instrumental.

Esta contradição é captada de forma sugestiva por Ruland⁵, que encara a ASEM como um exemplo de “multilateralismo diminuído”, um tipo de cooperação de curto prazo e baixa intensidade que está mais perto do paradigma realista do que da visão institucionalista ou construtivista. A natureza e dinâmica do processo são também explicadas pelo papel das burocracias, quer a europeia, quer a dos Estados asiáticos, e dos seus interesses na continuidade de um processo que se vai esvaziando. Embora as burocracias tenham uma capacidade significativa de preservar instituições irrelevantes e de fazer crescer continuamente instituições sem qualquer ligação com as suas funções, impacto e relevância social (lei de Parkinson), a ASEM não só corre um risco sério de extinção no futuro, como representa um exemplo vivo do falhanço da política externa europeia, espelhando a incapacidade de uma UE sem voz, sem estratégia e dividida de influenciar a reconfiguração do modelo de governação global. ■

Notas

¹ European Commission, Communication from the Commission to the Council of 13 July 1994 Towards a New Asia Strategy COM (94)314.

² A União Europeia opôs-se à adesão de Myanmar, que era apoiada pela ASEAN e outros membros asiáticos, e definiu condições para a viabilizar que envolviam avanços no processo de democratização e a libertação de Aung San Suu Kyi. A UE impôs um conjunto amplo de sanções vd. Council Common Position 2003/297/CFSP de 28.4.2003.

³ A lista de acordos de comércio livre em negociação e o respectivo *status* atual está disponível no site da Comissão Europeia http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.05.05.pdf.

⁴ Ver Hwee, Y. L. (2003) *Asia and Europe: The Development and Different Dimensions of ASEM*, London: Routledge; Reiterer, 2011, Regionalism – Interregionalism: an Asian Perspective Seen From the EU’, *Conference at Delegation of the European Union to Switzerland and Liechtenstein*, Brussels, 4 – 5 May.

⁵ Ver Ruland, Jürgen, “The rise of diminished multilateralism: East Asia and European forum shopping in global governance” in *Asia Europe Journal*, Vol 9, No 2-4, March 2012, pp. 258.

Referências

- ASEM in its Tenth Year: Looking Back, Looking Forward*. An Evaluation of ASEM in its First Decade and an Exploration of its Future Possibilities. Publication of the Ministry of Foreign Affairs, Finland, April 2006.
- BROVELLI, Alessandra, Suet Yi Lai, Natalia Chaban and Martin Holland, 2010, “Invisible Forum? The Public Outreach of the Asia Europe Meeting (ASEM)” in *Journal of Contemporary European Research*, Vol 6, Issue 4, 2010, pp 535-550.
- Hwee, Yeo Lay, 2003, *Asia and Europe: The Development and Different Dimensions of ASEM*, London: Routledge.
- HWEE, Yeo Lay, 2013, *The Asia Europe Meeting in Palgrave Handbook on EU Asia Relations*, edited by Thomas Christiansen, Emil Kirchner and Philomena Murray, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2013, pp 330-343.
- HWEE, Yeo Lay, 2013, *Towards a Dynamic Asia-Europe Meeting*, EU Centre in Singapore, Working Paper n° 14, May 2013. Paper No. 14, May 2013.
- REITERER, M., 2011, ‘Regionalism – Interregionalism: an Asian Perspective Seen From the EU’, *Conference at Delegation of the European Union to Switzerland and Liechtenstein*, Brussels, 4 – 5 May.
- RÜLAND, Jürgen, “The rise of diminished multilateralism: East Asia and European forum shopping in global governance” in *Asia Europe Journal*, Vol 9, No 2-4, March 2012, pp 255-270.