

La asociación estratégica como nuevo elemento de la acción exterior de la Unión Europea*

The Strategic Association as a New Element of Exterior Action of the European Union

JORGE QUEVEDO FLORES**

Fecha de recepción: 10/08/2018 Fecha de aceptación: 10/11/2018

Los socios estratégicos son un nuevo instrumento jurídico que se incorpora al resto de herramientas con las que cuenta la Unión Europea en materia de política exterior y tiene el objetivo de mejorar su presencia en el mundo. Las asociaciones estratégicas se utilizaban como un instrumento más político al señalar que los retos mundiales deberían ser enfrentados con sus socios clave a través de asociaciones con otros agentes o regiones clave en el mundo. La Unión Europea ha decidido integrar este nuevo elemento de acción exterior sin tener claro cuáles serán sus alcances y repercusiones, lo que ha generado críticas por un vasto número de países a nivel internacional, mismos que cuestionan la validez de las asociaciones estratégicas en su acción exterior.

Palabras clave: Unión Europea, acción exterior, socios estratégicos.

Strategic Partners are a new legal instrument, now incorporated to the rest of tools in foreign policy matters and its objective is to improve its presence in the world. The strategic associations were in use as a more political instrument on having indicated that the world challenges should be faced with his key partners across associations with other agents or key regions in the world. The European Union has decided to integrate this new element to its external action without being clear about what its significance and repercussions will be. This has generated criticism among a great number of countries at the international scope who question the validity of such strategic associations in its external action.

Keywords: European Union, exterior action, strategyc partners.

* Artículo de reflexión.

** Profesor Investigador Titular B. Departamento de Estudios Internacionales en la Universidad de Guadalajara, México.

INTRODUCCIÓN

Para llevar a cabo la gestión de la globalización, la Unión Europea plantea desarrollar una política de responsabilidad en su acción exterior, lo que significa que los intereses básicos de los Estados-Nación (defensa, territorio y soberanía) se transforman por el mismo proceso de su consolidación. Por lo que esta nueva propuesta de política de responsabilidad persigue dar respuesta a la transformación del mundo y a la globalización. Se busca ser más competitivo en el orden internacional, responder a las nuevas necesidades del entorno internacional, en otras palabras, se busca la “buena administración de la globalización”.

Para la consolidación del multilateralismo eficaz se plantea un nuevo instrumento de la acción exterior de la Unión Europea, esto es, el desarrollo de asociaciones estratégicas con determinados países del mundo, los cuales desempeñan un papel destacado en sus regiones y fuera de ellas. Surge así una interesante paradoja al tratar de consolidar un multilateralismo a través de la asociación estratégica con algunos actores del sistema internacional, lo que ha llevado a reflexionar sobre su eficacia en la acción exterior de la Unión Europea.

Lo anterior hace que se revalúen los planteamientos de la acción exterior de la Unión Europea, sobre todo: ¿cuál es la validez de los socios estratégicos ante los no estratégicos? O bien si este nuevo planteamiento conlleva, también, un nuevo “bilateralismo selectivo”, poniendo en entredicho su propuesta de política de responsabilidad. Aún más cuando no se tiene una base jurídica para esto y, por el contrario, tiene que ver con cuestiones más políticas que incluyen el reforzamiento de relaciones entre países del G-8 y G-5.

Ante lo mencionado, el presente artículo reflexiona sobre el papel o significado de lo que representa el instrumento de la asociación estratégica, bajo el nuevo contexto legal del Tratado de Lisboa.

BASES, CONCEPTOS Y TAXONOMÍA DE LOS SOCIOS ESTRATÉGICOS

Las asociaciones estratégicas son una categoría política que ningún documento de la Unión Europea o declaración define claramente, lo cual las convierte en un problema en sí mismo¹. Es hasta la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, en donde se reconocía la necesidad de perseguir los objetivos de la Unión Europea “tanto por la cooperación multilateral

1 Varios autores coinciden en la falta de literatura especialidad sobre el tema y concepto de asociación estratégica, por lo que los planteamientos sobre las bases y fundamentos de las mismas se desarrollan a partir de la descripción histórica y documentos oficiales de la Unión Europea, para poder entender de dónde viene y cuál son el razonamiento de dichas asociaciones estratégicas.

en organizaciones internacionales como por asociaciones con actores claves”². En este contexto, seis países fueron mencionados en su momento como actores claves: Estados Unidos, con la relación transatlántica considerada “irreemplazable”; Rusia, “un factor principal en la seguridad y prosperidad europea”; y finalmente, Japón, China, Canadá e India fueron catalogadas como países con los cuales la Unión Europea debía considerar para desarrollar las asociaciones estratégicas.

Dicha lista no estaba cerrada y se planteaba establecer asociaciones estratégicas con aquellos que compartieran tanto objetivos como valores de la Unión Europea y, por tanto, estuvieran preparados para apoyarla. Se tiene que subrayar que en dicha Estrategia Europea de Seguridad de 2003, se vio a las asociaciones estratégicas como algo para aspirar y alcanzar y no como un instrumento consolidado de política exterior de la Unión Europea³. Algunos investigadores y académicos señalan que “los criterios para evaluar quién se convierte en un socio estratégico son dejados prácticamente inespecificados”⁴. Lo anterior trajo consigo una permanente confusión en cuanto a la lista de los socios estratégicos. Pero después de las recomendaciones de la Estrategia de Seguridad, la Unión Europea elaboró una nueva clase de documentos, expresamente llamados “la asociación estratégica” y al parecer la dirigió exclusivamente hacia poderes emergentes, como China e India, seguido por Sudáfrica, Brasil y México⁵.

Estos documentos lanzaron una nueva dinámica en la cual la Comisión Europea iniciaba las asociaciones estratégicas con terceros países, a través de una Comunicación, para posteriormente ser endosada al Consejo Europeo. De este modo, la Comisión Europea había sustituido al Consejo Europeo en la conducción para el desarrollo de las asociaciones estratégicas, dándoles más sustancia sobre el papel, pero no exactamente aún en la práctica o en términos de pensamiento estratégico.

EL CONCEPTO DE SOCIO ESTRATÉGICO DE LA UNIÓN EUROPEA

Se puede precisar, en palabras de Renard (2010), que “no hay ningún adagio oficial sobre los socios estratégicos”. Lo que existe son algunos

2 Consejo Europeo, Una Europa Segura en un mundo mejor, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

3 Grevi, Giovanni, “Making EU strategic partnerships effective”, FRIDE, núm. 1005, Madrid, 2010.

4 Menotti, Roberto y Vencato, Francesca, *The European Security Strategy and the partners*, en S. Biscop and J. J. Andersson (coord.) *The EU and the European Security Strategy*, Abingdon: Routledge, 2010, p. 115.

5 European Commission, *A maturing partnership: shared interest and challenges in EU-China relations*, (COM 533), Brussels: European Commission, 2006; European Commission, *An EU-India strategic partnership*, (COM 430), Brussels: European Commission, 2004; European Commission, *Towards an EU-South Africa strategic partnership*, (COM 347), Brussels: European Commission, 2006; European Commission, *Towards an EU-Brazil Strategic Partnership*, (COM 281), Brussels: European Commission, 2007; European Commission, *Towards an EU-Mexico Strategic Partnership*, (COM 447), Brussels: European Commission, 2008.

elementos de enunciación que aparecen en varios documentos de Comisión Europea, pero nada cerca de una definición, levantando un gran cuestionamiento sobre cuál es el factor que hace que la Unión Europea y un tercer país decidan desarrollar una asociación estratégica⁶. Según Kay, el concepto de socio estratégico surgió a partir de la era de postguerra fría, particularmente en países de Eurasia y Asia, los cuales reaccionaron al fin del orden bipolar desarrollando nuevas estrategias de acercamiento de una forma flexible para llegar a acuerdos con la “única superpotencia”, así como con otros poderes regionales al mismo tiempo, sin afectar a las nuevas formas de alianza a veces preocupantes e inciertas⁷.

La publicación de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003⁸ es el primer documento oficial de la Unión Europea, y se señala a las asociaciones estratégicas con países que compartan sus normas y valores con el objetivo de fortalecer el multilateralismo eficaz para ubicarlas como un tipo de instrumento de política exterior. Pero es cierto que este documento es más político que estratégico, situado bajo el contexto de la guerra de Irak y de los desacuerdos resultantes de las relaciones transatlánticas e intraeuropeas. Dicho escrito pretendía formular objetivos en la conexión con la búsqueda de asociaciones estratégicas, aún y cuando estos eran abstractos en su formulación y limitados en su alcance.

Los tres pilares de una asociación estratégica sólida son: reciprocidad que produzca beneficios mutuos concretos; coherencia entre la Unión Europea y los Estados miembros; y coherencia dentro de la Unión Europea. La base de las asociaciones estratégicas son los intereses y valores de la Unión Europea que se encuentran conectados en sí. El marco general para todas las asociaciones es la gobernanza mundial. Grevi (2011) señala al respecto: “Para un actor mundial comprometido con el multilateralismo eficaz, las asociaciones bilaterales y los marcos multilaterales deben verse como algo conectado y no como niveles alternativos de intervención en la creación de un nuevo orden internacional. De hecho, a la hora de tratar con sus socios estratégicos, el gran desafío para la Unión Europea es representar un doble papel, interviniendo con dureza en las negociaciones cuando sea necesario y buscando, cuando sea posible, resultados beneficiosos para todos y normas comunes”⁹.

Ante lo dicho, se puede definir o clarificar en términos generales el concepto de la asociación estratégica como una alianza entre dos o más

6 Renard, Thomas, EU Strategic Partnerships: Evolution of a Concept, from Amsterdam to Lisbon, en InBev-Baillet Latour Chair of EU-China Relations, College of Europe, issue 5, Brujas, 2010, p. 18.

7 Kay, Sean “What is a strategic partnership?”, Journal Problems of post-Communism 47, núm. 3, science Direct, Los Angeles, mayo-junio 2000, p. 15-24. Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/journal/0967067X/47>

8 Op. cit, Consejo Europeo, 2003, p. 6.

9 Grevi, Giovanni, “El avance de las asociaciones estratégicas”, en Ana Martinungui y Richard Youngs (eds.) Desafíos de la política exterior europea en 2011. Después de la crisis. FRIDE, Madrid, 2011, pp. 29-35.

Estados o regiones, con el objetivo de generar beneficios mutuos a partir de identificar sinergias de cooperación entre ambas partes. Ponen un énfasis sobre los rasgos de estructura del Estado, en donde se identifica la capacidad y autoridad del mismo para hablar, ejecutar, movilizar recursos a nivel regional e internacional. Son también comprensivas y no se fragmentan en función de un tema económico, político o de seguridad, dado que el interés vital de las partes atraviesa estos diferentes dominios.

La asociación estratégica tiene que ver con un nivel elevado de cooperación entre dos países o regiones, en donde se hacen socios transformando relaciones de dependencia o subordinación en asociados de más alto nivel, que tiene que ver con alianzas parejas o de intereses mutuos. Lo anterior requiere de cierto grado de afinidad entre sus socios, así como un grado de complementariedad que debe existir entre ambas partes; por ello se parte de la idea de hacer alianzas con países con los cuales se comparten valores y se tiene confianza mutua. El éxito o fracaso de la asociación estratégica gira en torno al grado de cooperación y complementariedad en temas de interés común a nivel internacional.

El informe 2008 sobre la puesta en práctica del Estrategia Europea de Seguridad de 2003 (la cual busca ofrecer seguridad en un mundo en evolución) de manera particular enmarcó las asociaciones estratégicas como instrumentos para perseguir el multilateralismo eficaz. Algo confuso, sin embargo, porque esto lleva a desarrollar una mezcla de asociaciones con instituciones multilaterales, con grupos regionales y con actores individuales, sin hacer caso a criterios para reconciliar estos diferentes niveles de relaciones. En este mismo sentido, el informe señala a Estados Unidos como “el compañero clave para Europa”. El informe describe de forma sumaria el estado de las relaciones con otros socios estratégicos: “Considerablemente hemos ampliado nuestra relación con China. Los lazos con Canadá y Japón son cercanos y de muchos años. Rusia se constata como un importante socio sobre sucesos globales. Hay todavía el espacio para hacer más en nuestra relación con India. Las relaciones con otros compañeros, incluyendo Brasil, Sudáfrica y, dentro de Europa, Noruega y Suiza, han crecido en la importancia desde 2003”¹⁰.

En este sentido, Grevi señala: “las asociaciones no se hacen estratégicas en virtud de la definición de ellos como tal. El debate sobre quién es un compañero estratégico y quién no es, es un círculo y la práctica de atribuir tal estado político es bastante incoherente. Tanto la calidad estratégica como la naturaleza de asociación de relaciones con países individuales a menudo son cuestionadas”¹¹. Por lo que se puede señalar que las

10 Comisión Europea, Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad: ofrecer seguridad en un mundo en evolución, Bruselas, 11 de diciembre de 2008, S407/08.

11 Op. cit., Grevi, 2010, p. 2.

diez asociaciones estratégicas de la Unión Europea ni son idénticas, ni son iguales. En cambio, se debería identificar cuáles son sus intereses y objetivos principales y estratégicos, así como qué asociaciones estratégicas perceptiblemente le ayudan a avanzar o alcanzarlos.

Las asociaciones estratégicas son aquellas en las que ambas partes consideran esencial alcanzar sus objetivos básicos. Esto es porque la cooperación de socios estratégicos puede conducir a juegos de ganar-ganar y, a la inversa, porque tales socios son los que podrían infligir la mayor parte de daño el uno al otro en relaciones distintas. Grevi señala que las asociaciones estratégicas son el medio bilateral importante para perseguir objetivos principales. Como tal, ellas pueden concernir a actores claves globales, pero también regionales. Los tres objetivos señalados por la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 –la dirección de amenazas de seguridad, edificar una vecindad segura y bien gobernada, y la promoción del multilateralismo eficaz– permanecen como centrales, pero requiere perfilarlos y ponerlos al día¹². Por su parte, los temas relacionados con el cambio climático, la seguridad de energía y, más ampliamente, la preservación de bienes globales se acentúan en el informe de puesta en práctica en la Estrategia Europea de Seguridad de 2008¹³.

Ante este ramillete conceptual poco claro, es difícil, si no casi imposible, identificar el sentido para las asociaciones estratégicas, así como sus problemas de definición y sus objetivos. Por consiguiente, han tomado muchas diferentes formas y han recibido distintos significados. Las asociaciones también han sido negociadas con muchos otros compañeros sin la exposición razonada ni estratégica que dirige aquellas opciones.

Socios estratégicos: ¿término jurídico o político?

La asociación estratégica, desde el punto de vista nominal, presenta unas características ambiciosas que se aplican con cierta frecuencia en el campo de la seguridad, como por ejemplo en las relaciones entre la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea, para afrontar algunas cuestiones de seguridad con los Balcanes o los Estados del sur del Mediterráneo. Pero, a la misma se le ha dotado de un contenido muy específico y distinto en las relaciones con los Estados africanos, asiáticos o algunos países latinoamericanos. Lo anterior hace notar que las características de la asociación estratégica se determinan con base en las dimensiones e “intereses” que se le pretenden dar por parte de quien la otorga, en el caso de la Unión Europea influye la región o el país y/o el tema de seguridad o de interregionalismo. Por esto, se puede señalar que

¹² Op. cit., Grevi, 2010, p. 3.

¹³ Comisión Europea, Informe sobre la aplicación, op. cit., p. 5, 2008.

las asociaciones estratégicas han sido usadas principalmente para motivos políticos, para recompensar a un compañero o destacar la importancia de una relación, más que para procurar alcanzar objetivos estratégicos. Las asociaciones estratégicas, por consiguiente, han tomado muchas formas diferentes y han recibido significados desiguales. En la construcción de este nuevo concepto internacional, la Unión Europea usó por primera vez la expresión “asociación estratégica” en el nivel más alto en 1998, a partir de las conclusiones del Consejo Europeo de Viena, las cuales reafirmaban “la importancia de Rusia como un socio estratégico de la Unión Europea”¹⁴.

Seis meses más tarde, en el siguiente Consejo Europeo de Colonia de 1999, se utilizaba para introducir las innovaciones traídas según el Tratado de Ámsterdam en el campo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) sobre la propuesta de adopción de una Estrategia Común sobre Rusia para “reforzar la asociación estratégica entre Rusia y Unión Europea”¹⁵. Es así que Rusia fue el primer país con el cual la Unión Europea se aventuró en la retórica estratégica.

Ningunos otros países aún fueron descritos como socios estratégicos a finales de los años noventa. La relación transatlántica (Unión Europea-Estados Unidos) fue representada como “la principal fuerza para la paz y la prosperidad para ambas partes y para el mundo”, pero no se le concedía el adjetivo de asociación estratégica. La relación con Japón no era aún señalada como estratégica tampoco, y no fue más allá de meras publicaciones bilaterales de ambas partes.

En este sentido, Renard (2011) señala que: “tal parece que el concepto de la asociación estratégica nació de la retórica relacionada con la adopción de Estrategias Comunes hacia terceros países (Rusia y Ucrania) y terceras regiones (Mediterráneo, propuestas hacia América Latina y África). Sin embargo, mientras que el supuesto de Estrategias Comunes se ha ido perdiendo en la historia de la Unión Europea, las asociaciones estratégicas de algún modo han sobrevivido hasta este día, a pesar de todas las incertidumbres que todavía rodean el concepto”¹⁶.

La puesta en marcha de las estrategias comunes con Rusia, Ucrania y la región del Mediterráneo, parece confirmar que el concepto de asociación estratégica fue unido, al principio, a la utilización de las Estrategias Comunes y al contexto particular de incertidumbre del decenio de los años 1990-2000, debido a la aparición de un nuevo orden mundial, la normalización de relaciones con el espacio postsoviético y el crecimiento de la Unión Europea en el escenario internacional.

14 Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia, Viena, 1998.

15 Consejo Europeo, Conclusiones de la Presidencia, Colonia, 1999.

16 Renard, Thomas “The treachery of strategies: A call for true EU strategic partnerships”, EGMONT/ Academia Press, Brussels, abril 2011.

El ascenso como actor internacional de la Unión Europea a finales de los noventa, hizo que se consolidara mayor poder de actuación en ese nivel con el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común. Lo anterior conllevó la utilización de nuevos instrumentos de actuación para jugar un mejor papel a escala mundial.

Taxonomía de los socios estratégicos

El desarrollo de las asociaciones estratégicas de la Unión Europea con una gama tan diversa de países hace que sean inevitablemente muy diferentes en su alcance, su profundidad y su ambición. Lo anterior hace difícil de identificar los criterios comunes para seleccionar este grupo en particular de países, ya sea en términos de su estado de poder, de su afinidad normativa o porque son del especial interés para la Unión Europea por asociarse con un país en particular¹⁷.

No hay ninguna lista oficial de socios estratégicos de la Unión Europea y probablemente solo unas personas podrían llamarlos así a todos ellos. De hecho, las asociaciones varían dependiendo del significado, la audiencia o el conferencista; la lista varía enormemente. Por ejemplo, en su primer discurso de política exterior en el Colegio de Europa en febrero de 2010, el presidente del Consejo de la Unión Europea, Herman Van Rompuy dijo: "Tenemos que repasar y reforzar nuestra relación con socios estratégicos. Por encima de todo pienso en Estados Unidos, Canadá, Rusia, China, Japón, India, Brasil"¹⁸. En julio del mismo año, en una conferencia en Atenas, la representante de la política exterior europea, Catherine Ashton, señaló una lista diferente de socios estratégicos: "Tenemos que invertir en nuestras asociaciones, continuando el trabajo con nuestras asociaciones estratégicas establecidas como Estados Unidos, Rusia, Japón y Canadá, y enfocándonos en el desarrollo de nuestras relaciones con los poderes que surgen o han surgido, China, India, Brasil, Sudáfrica, Indonesia"¹⁹.

Lo anterior puede dar la idea de que no existe claridad por parte de las dirigentes de la Unión Europea en cuanto a un listado sobre los socios estratégicos. Además de no coincidir, se omiten ciertos países con los cuales ya se tiene una asociación de este tipo. De aquí se desprende que existe una cierta clasificación de los socios estratégicos a partir de su peso económico, militar, político, su grado de influencia, su grado de coincidencia, cercanía geográfica o situación geopolítica, entre otros

¹⁷ Gratius, Susanne "The EU and the 'special ten': deepening or widening strategic partnerships?" FRIDE Policy Brief 76, Madrid, Julio de 2011.

¹⁸ Van Rompuy, Herman, "The challenges for Europe in a changing world", Speech at the College of Europe, Brujas, Bélgica, 25 de febrero de 2010.

¹⁹ Ashton, Catherine, "Europe in the world. Speech at megaron", "The Athens Concert Hall", Atenas, 8 de julio de 2010.

factores, con la Unión Europea. Esto supone, como se ha venido diciendo, que no hay un razonamiento claro detrás de la elección y clasificación de socios estratégicos por parte de la Unión Europea.

Por ejemplo, Estados Unidos se considera socio natural por algunos funcionarios europeos, pero en el caso de China y Rusia, se convierten en socios pivote, mientras que otros simplemente no se les considera, así como el caso de México. Algunos países con asociaciones estratégicas piensan poco razonada la exposición de motivos y evidentemente mucho menos estratégica. Su inclusión a veces parece ser más el resultado de juegos políticos e institucionales que de una reflexión verdaderamente estratégica. Ante este escenario existen varios autores e investigadores que han llegado a formalizar cierto tipo de taxonomía sobre los socios estratégicos de la Unión Europea, entre los cuales encontramos a Thomas Renard y Susanne Gratius, quienes desarrollan una clasificación.

A) Socios estratégicos formales y reales: Renard

Renard (2010)²⁰ señala en una primera ordenación que las nueve asociaciones estratégicas (sin contabilizar a Corea del Sur en ese momento) se pueden clasificar como: a) No idénticas; y b) No iguales. En este sentido, aunque todas estas relaciones estén calificadas para ser una asociación estratégica en documentos formales o en informales, no nacieron de la misma forma, ni se desarrollaron en la misma etapa. Por un lado, se tienen, en primer lugar, las relaciones con Canadá, Rusia, Estados Unidos y Japón (CRUSAJ) –*los poderes establecidos*– que son reguladas por unos cuantos documentos prioritarios y muchos diálogos sectoriales. A pesar del empleo durante las Cumbres de la retórica de “asociación estratégica”, no existe ningún documento oficial sobre dicha asociación con estos países de poderes establecidos. La Unión Europea considera estas relaciones de muchos años por ser intrínsecamente “estratégicas” por varios motivos y su evolución natural no requirió una formalización en algún documento.

Por otro lado, en segundo lugar, la Unión Europea adoptó una serie de documentos explícitamente titulados “asociación estratégica”, con Brasil, India, China, Sudáfrica y México (BICSAM) –*los poderes emergentes*–, con el objetivo de adaptar sus relaciones con países de rápido ascenso en sistema global. La relación no se desarrolló tan naturalmente como en la categoría anterior y los acuerdos bilaterales se llevaron a cabo a partir de su ascenso internacional, por lo que la Unión Europea les otorga un cierto tipo de recompensa que permita mantener un marco comprensivo de la relación y un compromiso asegurado. En la relación con los países emergentes, el

²⁰ 2021 Renard, Thomas, “Strategy Wanted: The European Union and Strategic Partnerships”, núm. 13, EGDMONT, Security Policy Brief, Bruselas, septiembre, 2010.

mecanismo institucional es a partir de una Comunicación de la Comisión endosada por el Consejo y aprobada en una cumbre bilateral.

B) Socios estratégicos esenciales, pivote, naturales y regionales

En cuanto a que no todas las asociaciones estratégicas son iguales, los socios estratégicos pueden ser clasificados de la siguiente forma: 1) *Socio esencial*: la asociación estratégica con Estados Unidos parece estar por encima de cualquier otra asociación, dado que la relación transatlántica es muy importante en el incierto entorno global de la actualidad, a diferencia del pasado. Esta sociedad es esencial porque poco se puede hacer sin el apoyo de la superpotencia americana; 2) *Socios pivote*: La asociación estratégica con Rusia y China, y hasta cierto punto con Brasil e India (BRIC), es más compleja, pero casi tan importante para enfrentar los desafíos contemporáneos globales y alcanzar los objetivos clave de la política exterior de la Unión Europea. Dichas asociaciones son pivote porque la relación con estos países puede ayudar a equilibrar el sistema internacional en pro o en contra de los intereses de la Unión Europea; 3) *Socio naturales*: Las asociaciones estratégicas con Canadá y Japón aparecen menos estratégicas que aquellas con Estados Unidos o los BRICS. Sin embargo, estos dos países no son insignificantes como los demás, dado que mantienen un cierto estatus en asuntos internacionales y tienen una presencia significativa en G8 y el G20; 4) *Socios regionales*: México y Sudáfrica son dos enanos entre los socios estratégicos de la Unión Europea aunque ellos puedan traer un cierto valor añadido en el nivel regional (probablemente es más obvio el caso de Sudáfrica que el de México)²¹.

Por lo que una asociación estratégica formal actúa como una especie de paraguas para la relación, pues ofrece un marco comprensivo para los dos compañeros; además, levanta la altura del diálogo (al nivel de Cumbre). Asimismo crean un acercamiento privilegiado con jugadores globales de rápido ascenso, en donde se procura desarrollar una relación de confianza mutua entre Unión Europea y el socio estratégico a través de la consulta bilateral y la coordinación. La relación favorecida viene a reforzar la cooperación bilateral sobre temas sensibles de preocupación global o regional. El establecimiento de relaciones privilegiadas con los socios formales es crucial para la Unión Europea, dado la importancia de la relación con poderes emergentes que se ha desarrollado en la década pasada, aún y cuando la mayor parte de estas relaciones son bastante viejas.

La Unión Europea reconoce la importancia creciente y la influencia de los socios estratégicos formales, pero también sus nuevas responsabilidades y obligaciones como un actor global. Dichas asociaciones estratégicas son

²¹ *Ibíd.*, Renard, 2010, p. 2.

tanto causa como consecuencia de una intensificación (o la densificación) y una diversificación (proliferación de diálogos sectoriales) de la relación de las distintas instancias de la Unión Europea, ya sea la Comisión o el Consejo; pero estas asociaciones estratégicas formales son casi la mitad de todos los socios estratégicos de la Unión Europea, en donde a la otra mitad Renard denomina como socios estratégicos reales o socios estratégicos grandiosos.

Renard define a los socios estratégicos reales como actores clave de carácter global que tienen un papel central en la solución de desafíos globales –en el sentido de que la Unión Europea no puede esperar solucionar estos sucesos sin la contribución positiva de estos socios reales– y que son importantes para realizar el multilateralismo eficaz a escala mundial. Las asociaciones estratégicas van más allá del sentido de relaciones bilaterales y enfocan la instrumentalización de esta relación bilateral para fines multilaterales²². Pero según Renard, la lista de socios estratégicos reales debería surgir de una evaluación sobre la importancia estratégica de terceros países para alcanzar los objetivos de la política exterior de la Unión Europea, por lo que resta desarrollar una estrategia que permita ampliar la lista de socios estratégicos reales a partir de los socios estratégicos formales. El debate está en cómo compaginar a los socios estratégicos reales y formales de la Unión Europea, que le permitan convertirse en un actor internacional relevante.

C) Socios estratégicos tradicionales y emergentes: Gratius

En las pasadas dos décadas, la Unión Europea ha establecido diez asociaciones estratégicas, Gratius las identifica como “los diez especiales”, y señala que son desiguales en tamaño, poder, estatus y recursos naturales²³. Las “diez especiales” se diferencian en su adhesión a valores e intereses europeos, asimismo, señala que no existen criterios claros para la selección de un socio estratégico; por ejemplo, algunos de los “diez especiales” son poderes globales o regionales, y otros son países pequeños con poco empuje internacional. La firma de acuerdos de libre comercio con la Unión Europea es una excepción más bien que una norma; al parecer esto no es una condición previa para que un país pueda convertirse en socio estratégico.

Las asociaciones estratégicas de la Unión Europea se pueden clasificar como “tradicionales” o “asociaciones establecidas”, que son con economías avanzadas como Estados Unidos, Canadá y Japón; y asociaciones estratégicas nuevas o “potencias emergentes”, que son con

²² *Ibíd.*, Renard, 2010, p. 4.

²³ *Op. cit.*, Gratius, 2011, p. 1.

países de rápido ascenso internacional que conforman el grupo de países BRICSAMS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica, México y Corea del Sur) algunos de ellos aún son receptores de cooperación al desarrollo por parte de la Unión Europea²⁴. El primer grupo, “tradicionales”, son aliados clave de la Unión Europea en Naciones Unidas, la Organización Mundial de Comercio y, en general, en el multilateralismo tradicional. El grupo “emergentes”, busca ganar influencia y mejorar sus posiciones en el sistema internacional. Para estos países, el principio de soberanía nacional y no injerencia en asuntos internos conserva un gran atractivo, también coinciden en la utilización del multilateralismo como una estrategia para contener a los Estados más poderosos.

Ante este escenario, Gratius señala que no hay ningún criterio claro para la selección de socios estratégicos o para el contenido de las asociaciones estratégicas, en estos momentos coexisten tres generaciones de socios estratégicos que sirven a objetivos diferentes. La Unión Europea debería profundizar compromisos con un pequeño y selecto número de socios estratégicos, pero tal parece que su objetivo prioritario es acrecentar su cobertura geográfica con países de distintas regiones del mundo.

A pesar de las diferencias entre sus socios estratégicos, la Unión Europea está aplicando ahora una estrategia, a través de la celebración de cumbres bilaterales lanzando proyectos de acción común y estableciendo cooperación multidimensional en los niveles bilateral, regional y global bajo cada asociación estratégica. Gratius reflexiona sobre ¿cuál será el papel de las asociaciones estratégicas en la futura acción exterior de la Unión Europea y como puede extenderse su alcance?²⁵. En este sentido no existe aún una definición concreta de qué es un socio estratégico. Los socios estratégicos no pueden tener el gran potencial que se espera sin la cooperación en el multilateralismo con los poderes emergentes; dicho grupo de países pueden servir como instrumento de política exterior bilateral de la Unión Europea a través de ampliar el número de asociaciones estratégicas.

Ante esto, Gratius señala que los socios estratégicos pueden ofrecer un valor añadido a la política exterior europea, sobre todo los poderes emergentes o de reciente ascenso internacional, por lo que se deben ampliar las alianzas estratégicas con más países. Una primera condición para que esta sea productiva, parece estar en la reciprocidad de intereses entre los socios, por lo que las asociaciones estratégicas se basan sobre las relaciones iguales y estables de largo plazo, superando sus ideologías y contribuyendo a una mutua confianza y beneficios; esto implica una ventaja de dirección mutua: la mejora de los terceros países dentro de la

24 Asthon, Catherine, “Europe and the world”, discurso pronunciado en Atenas, Grecia, 8 de julio de 2010.

25 Op. cit, Gratius 2011, p. 1.

política exterior de la Unión Europea y de la Unión Europea como socio estratégico para los terceros países²⁶.

Gratius señala que no parece haber ningún criterio común o clasificación para ser escogido como socio estratégico ni para el contenido de la asociación estratégica, los indicadores sugeridos en el debate sobre estos no son muy convincentes, entre los que se puede identificar están los siguientes:

- a. *La posición de poder de los socios estratégicos.* “Los diez especiales” ofrecen un cuadro bastante diverso entre nuevos poderes globales como China, India y Brasil, poderes en declive como Rusia y México, y países como Sudáfrica y Corea del Sur con un peso estratégico con sus vecinos. Asimismo, existen nuevos poderes emergentes como Colombia, Egipto, Indonesia, Paquistán, Nigeria y Ucrania que probablemente soliciten una asociación estratégica.
- b. *Estatus de poder regional.* Considerando que Canadá, Corea del Sur y México son socios estratégicos, y que ser un poder regional no es un criterio, ninguno cumple con la opción de socio estratégico a partir de su distribución regional; en cambio, esta situación exhibe una fuerte atención sobre países de Asia y América, primordialmente para desarrollar asociaciones estratégicas (que representa ocho de diez asociaciones estratégicas).
- c. *Socios naturales basados en valores.* La calificación como socio “natural” o de similitud de valores, basados en una alianza normativa y valores compartidos, no son criterios para la selección de un socio estratégico. En este sentido China y Rusia son incluidas en la lista, mientras que Paquistán podría convertirse también como socio estratégico.
- d. *Intereses particulares de Estados miembros.* Ninguna de las conclusiones es clara sobre el criterio de que los intereses particulares de los Estados miembros de la Unión Europea son utilizados para consolidar las asociaciones estratégicas. Una de las razones aparentes para ser un socio estratégico es la necesidad de actuar en conjunto y de un modo más coherente hacia ciertos socios donde los miembros de la Unión Europea tienen fuertes intereses nacionales y tienden a actuar unilateralmente; aunque algunos países europeos han desempeñado un papel importante en el establecimiento de asociaciones estratégicas (Portugal apoyando a Brasil, España apoyando a

²⁶ Op. cit, Gratius, 2011, p. 2.

México y el Reino Unido presionando por la India), otras asociaciones estratégicas puede ser atribuidas al tamaño y la importancia del país (China, India, Rusia o Estados Unidos) o la respuesta pasiva a una petición por de una de las partes (México y Corea del Sur).

- e. *Principales Intereses.* Es también sumamente difícil de distinguir a los socios estratégicos en términos de ciertos eventos internacionales como la seguridad, la democracia, el comercio o el desarrollo. Gran parte de las asociaciones estratégicas han mejorado en la agenda del comercio tradicional y la cooperación económica hacia sociedades inclusivas. Lo anterior según los proyectos de acción y declaraciones de las cumbres bilaterales, las alianzas estratégicas incluyen una muy amplia gama de eventos bilaterales, regionales y globales y no establecen una jerarquía clara de prioridades.

Ante todo lo anterior, Gratius resume que los criterios de selección de los socios estratégicos de la Unión Europea son una mezcla *ad hoc* de los intereses de los Estados miembros de la Unión Europea por su tamaño (India, China, Rusia y Estados Unidos), intereses regionales (Brasil), intereses de los Estados miembros (México, Corea del Sur), un papel importante en la política internacional (Sudáfrica, Canadá), valores compartidos y fuerte interdependencia (Estados Unidos, China, Japón, Rusia)²⁷; por lo que las asociaciones estratégicas responden a diferentes criterios y superponen opciones globales: estructura de poder (Estados Unidos-China); equilibrio de la hegemonía de Estados Unidos (Brasil, India, Rusia), nuevos socios (México, Sudáfrica y Corea del Sur), identidad común e institucional (Canadá, Japón y Estados Unidos), todo lo anterior construye las asociaciones estratégicas de la Unión Europea.

LOS SOCIOS ESTRATÉGICOS EN EL TRATADO DE LISBOA Y SU ACCIÓN EXTERIOR

El Tratado de la Unión Europea (TUE), del Tratado de Lisboa, consagra en su artículo 22 que “basándose en los principios y objetivos enumerados en el artículo 21²⁸, el Consejo Europeo determinará los intereses y

²⁷ *Ibid.*, Gratius, 2011, p. 2.

²⁸ Artículo 21 señala: La acción exterior de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto a la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional. La Unión procurará desarrollar relaciones y crear asociaciones con terceros países y con las organizaciones internacionales, regionales o mundiales que compartan lo principios mencionados, en el párrafo primero. Promoverá soluciones multilaterales a los problemas comunes en particular en el marco de las Naciones Unidas. Tratado de la Unión Europea, Tratado de Lisboa, 2009.

objetivos estratégicos de la Unión Europea. Las decisiones del Consejo Europeo sobre los intereses y objetivos estratégicos de la Unión tratarán de la política exterior y de seguridad común y de otros ámbitos de la acción exterior de la Unión. Podrán referirse a las relaciones de la Unión con un país o una región, o tener un planteamiento temático. Definirán su duración y los medios que deberán facilitar la Unión y los Estados miembros”.

Las asociaciones estratégicas se han venido utilizando en la política exterior común en los últimos años por parte de la Unión Europea como una herramienta más política de la acción exterior que no estaba incluido en los Tratados de la Unión. El Tratado de Lisboa viene a darle una validez jurídica a este nuevo instrumento político de la acción exterior cada vez que se incluye en su artículo 22 del TUE; lo que significa una innovación en la acción exterior de la Unión Europea, al reconocer el desarrollo de relaciones estratégicas desde el plano más jurídico, dándole una base de actuación a las mismas.

Pero ¿qué significa ser un socio estratégico de la Unión Europea? La Unión Europea otorga el grado privilegiado de socio estratégico a países con los cuales comparte estrechos lazos históricos y culturales, valores y un fuerte respeto por las instituciones multilaterales, así como la capacidad de influir en el rumbo de las cosas frente a los numerosos desafíos mundiales. Mientras que el Acuerdo global es un instrumento bilateral que encierra un enorme potencial, la condición de socio estratégico depende específicamente de la capacidad del país socio para ejercer una influencia considerable en los asuntos de importancia mundial. Así pues, la Comisión Europea opina que considerar socios estratégicos a todos los miembros del grupo G7 es una buena política²⁹.

Se puede señalar que el desarrollo de asociaciones estratégicas tiene que ver con la nueva estructura del sistema internacional en donde un grupo de países industrializados del mundo cuyo peso político, económico y militar es muy relevante a escala global, se integran con la finalidad de analizar el estado de la política y de las economías internacionales e intentar aunar posiciones respecto a las decisiones que se toman en torno al sistema económico y político mundial, el G-8. La Unión Europea participa en las reuniones de la G-8, a pesar de contar con los privilegios y las obligaciones de los miembros, no es anfitrión ni preside las cumbres; sino que está representada por los presidentes de la Comisión y el Consejo.

Por lo tanto, la asociación estratégica se puede considerar como el *status* más elevado en las relaciones que puede tener la Unión Europea con un tercer país, más allá que un Acuerdo de Asociación. En la práctica puede tener repercusiones a dos niveles, dependiendo del país que se trate:

²⁹ Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, “Hacia una asociación estratégica UE-México”, Bruselas, 15 de julio de 2007, COM (2008) 447 final, p. 5.

- a. Refuerza la coordinación entre la Unión Europea y sus socios estratégicos a nivel multilateral sobre los asuntos de importancia mundial;
- b. Imprime un nuevo ímpetu político al desarrollo de relaciones e iniciativas de forma bilateral con los socios estratégicos.

Por consiguiente, la asociación estratégica funciona conforme a un mecanismo en dos niveles que se reforzarán recíprocamente, los diálogos bilaterales y la cooperación se llevarán a cabo en el marco jurídico y operativo del Acuerdo vigente y se verán consolidados por el nuevo marco político y por la dinámica que éste creará. Los diálogos y la cooperación generarán un clima de proximidad y facilitarán los intercambios entre expertos, funcionarios y responsables políticos, lo que, a su vez, favorecerá la coordinación sobre los asuntos de importancia mundial en los ámbitos correspondientes.

Ante un escenario mundial cambiante, la Unión Europea enfrenta grandes retos que requieren de una respuesta internacional rápida y concertada. La reciente crisis económica y financiera ha mostrado en qué medida el bienestar, la seguridad y la calidad de vida de los europeos dependen de acontecimiento exteriores, por lo que con arreglo al Tratado de Lisboa y en consonancia con la Estrategia Europea de Seguridad y sus Estados miembros deberán de actuar de forma más estratégica para lograr que el peso de Europa se haga sentir a escala internacional. Lo anterior requiere tener definidos con claridad sus intereses y objetivos estratégicos en cada momento y una reflexión centrada en los medios para ir por ellos con mayor firmeza³⁰.

Las conclusiones del Consejo Europeo de septiembre de 2010 tratan de establecer algunos lineamientos al señalar que las asociaciones estratégicas de la Unión Europea con actores claves a escala mundial constituyen un instrumento de gran utilidad para alcanzar los objetivos e intereses europeos. Pero solo funcionarán si esas asociaciones se entienden como una vía de doble sentido, basada en intereses y beneficios mutuos y en el reconocimiento de que todos los actores tienen tanto derechos como deberes. La plena participación de las economías emergentes en el sistema internacional debería permitir que sus beneficios se distribuyan de forma equilibrada y que las correspondientes responsabilidades se compartan de manera uniforme; en este contexto, el fomento del comercio con los socios estratégicos constituye un objetivo crucial, que contribuirá a la recuperación económica y a la creación de empleo.³¹

³⁰ Consejo de la Unión Europea, Consejo Europeo conclusiones 16 de septiembre de 2010, Bruselas, 12 de octubre de 2010. CO EUR 16, CONCL 3.

³¹ *Ibid.*, Conclusiones del Consejo Europeo, 2010, p. 2.

Para llevar a cabo lo anterior, la Unión Europea deberá establecer una estrategia real y efectiva hacia sus socios estratégicos por lo que se establecen ciertas medidas internas para mejorar la política exterior en su conjunto. En primer lugar, el Consejo Europeo insta a buscar un planteamiento más integrado, que asegure que todos los instrumentos correspondientes, tanto nacionales como de la Unión Europea, se movilizan de modo pleno y coherente, consecuentemente con las disposiciones de los Tratados, en apoyo de sus propios intereses estratégicos; asimismo, deberá mejorar aún más la coherencia y al complementariedad de sus políticas interior y exterior.

En segundo lugar, se plantea la necesidad de desarrollar sinergias entre las relaciones exteriores de la Unión Europea y las relaciones bilaterales de los Estados miembros con los terceros países. La puesta en común de información y la consulta sobre acontecimientos en los niveles correspondientes deberían ser más activas y regulares, a partir de un calendario permanente de las cumbres de la Unión Europea y de los Estados miembros con los socios estratégicos más importantes. En tercer lugar, se debe tener una coordinación más estrecha y asidua entre todos los distintos agentes institucionales que intervienen en la definición y aplicación de las relaciones exteriores de la Unión.

En cuarto lugar, la necesidad de un panorama claro de los problemas concretos que plantean las relaciones con cada uno de los Estados socios, por lo que tendrá que elaborar una planificación a mediano plazo para fijar los objetivos que deberán alcanzarse a lo largo del tiempo, centrandose las cumbres en dos o tres cuestiones esenciales. Para lograr esto, se plantea que la Alta Representante evalúe las perspectivas de las relaciones con todos los socios estratégicos y determine en particular los intereses de la Unión Europea y los posibles medios de apoyo para lograrlos; se tiene que reflexionar sobre la frecuencia, el formato y los resultados de las cumbres entre la Unión Europea y sus socios estratégicos, lo anterior para la consecución de los objetivos de la Unión Europea³².

HACIA UNA PLANIFICACIÓN PARA LOS SOCIOS ESTRATÉGICOS

En declaraciones del expresidente del Consejo, Herman Van Rompuy, se señala que año tras año, después de cumbre tras cumbre, las asociaciones estratégicas demostraron ser “cajas vacías” sin significado particular; Van Rompuy llegaba al centro del problema: “tenemos socios estratégicos, pero ahora necesitamos una estrategia hacia ellos”³³; se generaba un renovado

³² *Ibíd.*, Conclusiones del Consejo Europeo, 2010, p. 9.

³³ Van Rompuy, Herman, “We have strategic partners, now we need a strategy”. EU External Relations:

interés sobre las asociaciones estratégicas. Los motivos para esta nueva atención son diversos, según Renard, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 dio una certeza jurídica, asimismo la creación de la figura de Presidente del Consejo y de la Alta representante de la acción exterior de la Unión Europea vinieron a dar un mayor ímpetu a la política exterior de la Unión Europea, por lo que esta nueva configuración establece un sentido compartido de dirección para la misma³⁴.

Por otro lado, la política exterior de la Unión Europea ahora se encuentra más integrada y coherente gracias a los nuevos instrumentos del Tratado de Lisboa y sobre todo al establecimiento del Servicio de Acción Exterior, que tendrá que jugar un papel muy importante en términos de planeación y puesta en práctica de las asociaciones estratégicas; por lo que se tiene el potencial para llenar de significado a las asociaciones estratégicas al incluir todas las dimensiones de la política exterior de la Unión Europea, desde la economía a la política así como de problemas regionales a desafíos globales. Los líderes de la Unión Europea tienen que convertir ese potencial en algo más concreto.

Asimismo, la Conferencia de Copenhague buscaba convertirse en un despertador para la Unión Europea, donde se replantea demostrar los límites de su influencia global en un nuevo orden mundial dominado por la política de poder³⁵. En Copenhague, a pesar de tener una posición común fuerte, se confirmó que la Unión Europea estaba al margen de sus propios socios estratégicos, sobre todo de los países BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China), que apoyan la posición de Estados Unidos. En otro golpe simbólico del destino, dos días antes del Consejo extraordinario europeo dedicado a las asociaciones estratégicas –que señalaban a la Unión Europea que sus asociaciones estratégicas son todavía un concepto hueco–, el 14 de septiembre de 2010, en una votación en las Naciones Unidas, seis de sus diez socios estratégicos votaron contra la resolución de la Unión Europea para modificar su estado dentro de la Asamblea General de Naciones Unidas y convertirse en miembro observador.

Hay varios autores que señalan la necesidad urgente de establecer una estrategia clara y definida hacia sus socios estratégicos, Grevi³⁶ plantea seis puntos a evaluar para el desempeño de actuación de la Unión Europea y sus Estados miembros.

Video message, 14 de septiembre de 2010. Disponible en: Accessed: <http://vloghvr.consilium.europa.eu/?p=2377>

34 Van Rompuy, Herman, "The challenges for Europe in a changing world", Speech at the College of Europe, Brujas, 25 Febrero de 2010, p. 6.

35 Renard, Thomas, "Le Syndrome de Copenhague", Revue Défense Nationale, Comité de Estudios de la Defensa Nacional, París, núm. 731, 2010.

36 Grevi, Giovanni, "El avance de las asociaciones estratégicas", en Desafíos para la política exterior europea en el 2011, FRIDE, Madrid, 2011, pp. 29-35.

1. El primer requisito, crucial, es que, en sus acuerdos bilaterales con terceros países, los líderes nacionales muestren un compromiso con las asociaciones estratégicas y actúen en consecuencia. Hace falta espíritu y juego en equipo para que la Unión Europea sea tomada en serio, se tiene previsto el celebrar debates de orientación entre Estados miembros en el Consejo antes de las cumbres con socios importantes.
2. Para que las asociaciones estratégicas contribuyan a alcanzar acuerdos en el ámbito multilateral, deben ser eficaces en el ámbito bilateral. La distinción entre cuestiones bilaterales y multilaterales es más difusa de lo que se suele admitir, pero sigue siendo un hecho que los socios estratégicos están más dispuestos a participar en cuestiones globales si sienten que satisfacen sus propios intereses.
3. La Unión Europea debería adoptar un enfoque más centrado y político hacia las relaciones interregionales, tanto para apoyar la cooperación regional como para conectar con socios estratégicos por medio de diversas plataformas. Los modelos territoriales están en transición debido, en parte, al rol de actores en tales marcos para el diálogo y la coordinación política. Más allá de la agenda económica y comercial tradicional, se deben ampliar nuevas cuestiones y tratar de establecer iniciativas conjuntas en aquellas prioridades que persiguen en sus relaciones con socios individuales.
4. La Unión Europea debería ampliar sus relaciones estratégicas. Las asociaciones con los principales actores globales son estratégicas pero no exclusivas. Por lo que se tiene que analizar el ampliar la categoría de las relaciones con los países PIN (Paquistán, Indonesia y Nigeria) que juegan un importante papel bisagra en sus respectivas regiones y su importancia geopolítica y geoeconómica va en aumento. Si profundizara sus relaciones con los países PIN al mismo tiempo mejoraría su perfil estratégico a los ojos de otros socios.
5. La Unión Europea debería invertir en asociaciones multidimensionales que vayan mucho más allá de las relaciones de Estado a Estado. Cuanto más amplia sea la base de una asociación, más tiempo durará, la interacción estructural entre las comunidades empresariales y de expertos de todas las partes, así como entre los actores de la sociedad civil, debería sustentar relaciones más sólidas.
6. La Unión Europea ha de desarrollar las herramientas prácticas de una diplomacia eficaz para tratar con grandes potencias, que en sí mismas son sumamente estratégicas al perseguir sus intereses gene-

rales. Las asociaciones necesitan capacidad para elaborar una postura única y poder seguirla con los mejores medios a su alcance en el nivel apropiado³⁷. Los seis puntos de Grevi ofrecen útiles posiciones para replantear la actuación de la Unión Europea hacia sus socios estratégicos.

Por otra parte Renard³⁸, hace referencia a los diez principios básicos que deben dirigir la reflexión y la puesta en marcha de las asociaciones estratégicas de la Unión Europea. La lista no es exhaustiva, pero se enfoca en los atributos clave de cada socio estratégico.

1. Los hechos estratégicos son centrales para las asociaciones estratégicas. Las sociedades de este tipo deberían ser más comprensiva y cubrir un amplio espectro de áreas de la política. Pero en este momento las preocupaciones sobre el comercio y las interacciones económicas dominan la agenda hacia los socios estratégicos. Por lo que tales asociaciones serán verdaderamente estratégicas únicamente si los objetivos van más allá de las preocupaciones económicas. Ante lo cual se debería intentar dirigir a asuntos políticos y de seguridad con el objetivo de regular dichas relaciones, incluyendo esfuerzos compartidos en el enfrentar crisis geopolíticas y amenazas comunes transnacionales.
2. Las asociaciones estratégicas superan la cooperación sobre hechos concretos. Hay una tendencia natural a tomar relaciones bilaterales como el punto de partida para dirigirse a sucesos concretos. Pero esta secuencia debería ser invertida, al menos en parte. Una asociación estratégica no implica automáticamente la cooperación sobre cada suceso. Sería sensible comenzar con hechos concretos y evaluar el valor añadido de las respectivas asociaciones estratégicas en cada caso. La Unión Europea simplemente no debería considerar que puede ser cada socio estratégico sobre un hecho determinado, pero también con cuál socio se debería trabajar con más con eficacia para solucionar un problema en determinada región.
3. Las cumbres son una parte del proceso de asociación estratégica pues juegan un papel importante en muchos ámbitos, porque crean una oportunidad para líderes de ambos lados de desarrollar una confianza mutua y a través de lazos personales. Pero las cum-

³⁷ *Ibid*, Grevi, 2011, p. 34.

³⁸ Renard, Thomas, "The EU strategic partnerships review: Ten guiding principles", FRIDE/European Strategic Partnerships Observatory (ESPO), Policy Brief, Madrid, abril de 2012.

bres tienen poco valor fuera de un proceso estructurado, por lo que deberían realizarse como un sobresalto cuando las discusiones se estancan sobre algunos hechos y deberían ayudar a sellar negociaciones cuando llegue el momento oportuno. El situar la diplomacia de cumbres más firmemente dentro del proceso de las asociaciones estratégicas sería muy benéfico.

4. Las asociaciones estratégicas van más allá de relaciones bilaterales. No cabe duda de que tienen una parte importante la dimensión bilateral, pero sus finales son a menudo fuera del marco bilateral. La Unión Europea tiene una tendencia de acercarse a sus socios con una actitud bilateral. Sería más provechoso pensar en términos de triangulación y la geometría variable. La triangulación se refiere aquí a la cooperación con terceras regiones en donde Unión Europea y sus socios estratégicos tengan intereses mutuos.
5. Las asociaciones estratégicas son compatibles con el multilateralismo eficaz. La promoción de multilateralismo eficaz, que significa un sistema a base del derecho internacional, es un objetivo básico de la política exterior de la Unión Europea y esto debería dejar un objetivo principal. Si el nuevo orden global se desarrolla fuera de un marco del multilateralismo eficaz, la Unión Europea tendrá poco peso en las negociaciones internacionales, dado que tiene poca tradición en el juego de la política real. Por lo que, la Unión Europea debe fortalecer el orden mundial multilateral, en donde las asociaciones estratégicas se pueden convertir en un importante instrumento para este esfuerzo. Al menos, debería confiar en la geometría variable para afianzar tratos a nivel multilateral y reforzar el multilateralismo eficaz.
6. Las asociaciones estratégicas no son compatibles con la integración regional. La Unión Europea tradicionalmente ha apoyado la integración regional en todo el mundo, la cual es compatible con su propia identidad y acercamiento a relaciones internacionales. Pero en los últimos años, las asociaciones estratégicas se han desarrollado como un suplente de la Unión Europea en la promoción tradicional de integración regional e interregionalismo. En cambio, al nivel bilateral es resultado de la conjugación de la multipolaridad emergente, y el papel creciente de la Unión Europea en asuntos internacionales y los límites inherentes de organizaciones regionales. Pero el bilateralismo no ha sustituido completamente al regionalismo. Sin embargo, las dos opciones encajan bien juntas, al menos del corto al medio plazo.

7. Las asociaciones estratégicas son parte de un marco estratégico más amplio. El lenguaje de las asociaciones estratégica gradualmente debe ser integrada en otras estrategias europeas, ya sean geográficas o temáticas. La Unión Europea no puede permitirse tener más estrategias, con Asia, Asia Central y África, sobre energía o seguridad que no toman en cuenta el papel que juegan los socios estratégicos y las formas en que Unión Europea podría cooperar con ellos. Las estrategias temáticas y regionales deberían ser ancladas firmemente al papel de las asociaciones estratégicas. Pero es necesaria la revisión de algunas asociaciones estratégicas. Por lo que ante la nueva estructura del Tratado de Lisboa la Unión Europea necesita directrices claras para su acción externa en el entorno multipolar emergente.
8. La necesidad de una mayor coordinación. Las asociaciones estratégicas eficaces deben tener una coordinación intensiva en dos niveles distintos. En primer lugar, la Unión Europea debe coordinarse con sus Estados miembros. Los europeos deben estar de acuerdo con un mensaje solo, coordinado, sobre los problemas clave en el orden internacional, en particular en el caso de competencias compartidas y, crucialmente, en el caso de Unión Europea, competencias exclusivas. Pero estas relaciones bilaterales no deberían competir o minar los esfuerzos de la Unión Europea sobre hechos estratégicos. En segundo lugar, la coordinación dentro entre las instituciones de la Unión Europea tiene que ser exaltada. El Servicio Europeo de Acción Exterior deberá coordinar toda la acción exterior. Esto incluye la responsabilidad de coordinar toda la política hacia los socios estratégicos, incluyendo la dimensión externa de política interna.
9. La asociación transatlántica es un activo estratégico. Estados Unidos es todavía el más importante de los socios estratégicos de la Unión Europea. Aunque en parte Estados Unidos, esté cambiando su atención lejos del área Atlántica hacia el Océano Pacífico, esto no significa que la relación transatlántica haya perdido importancia. Esto también implica que Estados Unidos ahora confía más ampliamente en la Unión Europea, ya que espera que asuma una mayor responsabilidad en estabilizar a sus vecinos.
10. La lista de las asociaciones estratégicas es flexible. La Unión Europea actualmente trata de profundizar y reforzar sus asociaciones estratégicas existentes y debería de aplicarse en este esfuerzo. Pero la lista, en sí misma, no está más allá del cuestionamiento sobre los "diez especiales", (como se les ha llamado), si fueron escogidos más

por casualidad que por la reflexión estratégica. Entre los diez, algunos socios son más estratégicos que otros, y algunos países más allá de los “diez especiales” también podrían ser considerados como socios estratégicos. Turquía es un país que tiene creciente nivel estratégico, pero su estatus como un país candidato de la Unión Europea posiblemente podría levantar problemas en la selección como socio estratégico. Indonesia, Paquistán y Nigeria, son países de interés de la Unión Europea. Por lo sería sabio, por lo tanto, considerar a las asociaciones estratégicas de la Unión Europea como una categoría informal y flexible, más bien que como una lista definitiva y cerrada.

Por lo que, en palabras de Renard, para poder tener asociaciones estratégicas verdaderas, se debe de basar en los diez principios señalados anteriormente, que llevaría a establecer una señal para una estrategia idónea de la Unión Europea hacia sus socios estratégicos³⁹.

CONCLUSIONES

El desarrollo de asociaciones estratégicas se ha convertido en un nuevo instrumento de la política exterior de los Estados y más concretamente de la Unión Europea en su acción exterior. La propuesta se liga más a una cuestión política que jurídica, por lo que la Unión Europea plantea la necesidad de responder a las amenazas internacionales a través de generar alianzas estratégicas con agentes o actores clave a nivel regional o mundial estipulándolo en el Tratado de Lisboa. Ante este escenario se puede concluir que tienen gran validez como instrumento de su acción exterior. Pero también es claro que, trae consigo un efecto diferenciador en la acción exterior de la Unión Europea, al generar un debate entre la existencia de socios estratégicos y los no estratégicos.

La Unión Europea otorga el grado privilegiado de socio estratégico a países con los cuales comparte estrechos lazos históricos y culturales, valores y un fuerte respeto por las instituciones multilaterales, así como la capacidad de influir en el rumbo de las cosas frente a los numerosos desafíos mundiales. Por lo tanto la asociación estratégica se puede considerar como el status más elevado, en las relaciones que puede tener la Unión Europea con un tercer país, más allá que un Acuerdo de Asociación. Por otra parte también es claro que no todos sus socios estratégicos hasta el momento (el club de los diez), entienden de igual forma las cuestiones multilaterales y el apego estricto por el derecho internacional. No basta el tener socios estratégicos sino se tiene una estrategia hacia esos mismos

³⁹ *Ibíd.*, Renard, 2012, p. 6.

socios. La Unión Europea no tiene una estrategia definida y clara, los que la convierten en cuadros o estructuras vacías de contenido.

Las asociaciones estratégicas pueden funcionar, si se entienden como una vía de doble sentido, basada en intereses y beneficios mutuos y en el reconocimiento de que todos los actores tienen tanto derechos como deberes. La plena participación de las economías emergentes en el sistema internacional debería permitir que sus beneficios se distribuyan de forma equilibrada y que las correspondientes responsabilidades se compartan de manera uniforme. La Unión Europea y sus Estados miembros deberán actuar de forma más estratégica para lograr que el peso de Europa se haga sentir a escala internacional. Lo anterior requiere tener definidos con claridad sus intereses y objetivos estratégicos en cada momento y una reflexión centrada en los medios para ir por ellos con mayor firmeza, esto incluye tomar en cuenta, más allá de los socios estratégicos, a otros actores como los socios no estratégicos, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, empresas internacionales y la opinión pública internacional.

REFERENCIAS

- Ashton, C. (2010). "Europe in the World". Speech at Megaron "The Athens Concert Hall", Atenas, 8 de julio de 2010.
- Consejo Europeo, Una Europa Segura en un mundo mejor, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.
- Grevi, G. (2010). "Making EU Strategic Partnerships Effective". FRIDE, núm. 1005, Madrid.
- _____ (2011). "El avance de las asociaciones estratégicas" en *Desafíos para la política exterior europea en el 2011*. Madrid: FRIDE, pp. 29-35.
- Gratius, S. (2011). "The EU and the 'special ten: deepening or widening strategic partnerships?". Madrid: FRIDE Policy Brief 76.
- Menotti, R. y Vencato, F. (2010). "The European Security Strategy and the partners" in S. Biscop and J. J. Andersson, *The EU and the European Security Strategy*, Abingdon: Routledge, p. 115.
- Renard, T. (2010). "Le Syndrome de Copenhague". Revue Défense Nationale, Comité de Estudios de la Defensa Nacional, París, núm. 731.
- _____ (2010). "EU strategic partnertships: evolution of a concept, from Amsterdam to Lisbon", en InBev-Baillet Latour Chair of EU-China Relations. Brujas: *College of Europe*, núm. 5, p. 18.
- _____ (2010). "Strategy Wanted: The European Union and Strategic Partnerships", núm. 13, Bruselas: EGMONT Security Policy Brief.
- _____ (2011). "The Treachery of Strategies: A call for True EU Strategic Partnerships". Brussels: EGMONT/Academia Press.
- _____ (2012). "The EU Strategic Partnerships Review: Ten Guiding Principles". FRIDE/European Strategic Partnerships Observatory (ESPO), Policy Brief: Madrid.
- Sean, K. (2000). "What is a strategic partnership?". Journal Problems of post-Communism. Vol. 47, núm. 3, Science Direct, Los Angeles, pp. 15-24. Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/journal/0967067X/47>
- Solana, J. (2003). "Multilateralismo eficaz: una estrategia para la Unión Europea". *Política Exterior*, núm. 95, España, pp. 37-45.
- Van Rompuy, H. (2010). "The challenges for Europe in a changing world". Speech at the College of Europe, Brujas, Bélgica, 25 de febrero 2010.