

# LA PARADOJA DEL MULTILATERALISMO EFICAZ A TRAVÉS DE LAS ASOCIACIONES ESTRATÉGICAS EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

*Dr. Jorge Alberto Quevedo Flores*

Universidad de Guadalajara/UNIVA, Mexico

---

## **Abstract:**

The present work turns concerning examining the concept and offer of multilateralism effectively in the exterior action of the European Union, which considers establishing an international order based on an effective multilateralism which tries to answer to the threats, markets and a half global, where the safety and prosperity of the European Union depends on a multilateral effective system. To be able to establish saying multilateralism effectively the European Union will must reinforce and work with other actors of the first international order. The instrument in order that it works said multilateralism effectively is across the development of strategic associations with certain countries of the international system, which play a role emphasized in his regions and out of her. For what an interesting paradox arises on having tried to work in a multilateralism to consolidate across the strategic association with some actors of the international system, which it has led to thinking over on the efficiency of the above mentioned strategy in the exterior action of the European Union.

---

**Keywords:** European Union, Exterior action, multilateralism, strategic associations

---

## **Abstract:**

El presente trabajo gira en torno a examinar el concepto y propuesta de multilateralismo eficaz en la acción exterior de la Unión Europea, que plantea el establecer un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz el cual trata de responder a las amenazas, mercados y medios globales, en donde la seguridad y prosperidad de la Unión Europea depende de un sistema multilateral eficaz. Para poder establecer dicho multilateralismo eficaz la Unión Europea deberá de reforzar y trabajar con otros actores de primer orden

internacional. El instrumento para que funcione dicho multilateralismo eficaz es a través del desarrollo de asociaciones estratégicas con ciertos países del sistema internacional, los cuales desempeñan un papel destacado en sus regiones y fuera de ella. Por lo que surge una interesante paradoja al tratar de trabajar en consolidar un multilateralismo a través de la asociación estratégica con algunos actores del sistema internacional, lo que ha llevado a reflexionar sobre la eficacia de dicha estrategia en la acción exterior de la Unión Europea.

---

**Keywords:** Unión Europea, Acción exterior, multilateralismo, asociaciones estratégicas.

### **Introduction:**

Un elemento detonador del nuevo papel que debe jugar la Unión Europea en un nuevo contexto internacional, fue el discurso del ex Alto representante de la política exterior y de seguridad Javier Solana (Documento Solana) de 2003, “Una Europea segura en un mundo mejor”, en donde reflexionaba sobre las nuevas amenazas que enfrenta la Unión Europea y cuales son la estrategias que debe seguir para enfrentarlos y señalaba: “Pocos son los problemas, si es que hay alguno a los que podamos hacer frente en solitario. Las amenazas a las que hemos aludido son amenazas comunes, que compartimos con nuestros socios más cercanos, por lo que es preciso que persigamos nuestros objetivos por medio de la cooperación multilateral en las organizaciones internacionales y de asociaciones con otros agentes o regiones clave”<sup>1</sup>.

La principal característica del escenario internacional de siglo XXI, además del entorno globalizado que ha traído consigo nuevas oportunidades económicas y comerciales, también trajo consigo nuevas amenazas y peligros que hicieron replantear los esquemas de política exterior de los Estados, y que se refieren principalmente a cuestiones de seguridad internacional, enmarcados en terrorismo y mantenimiento de la paz internacional<sup>2</sup>. En este sentido Beck señala: “Vivimos hoy en día en una sociedad de riesgo mundial donde los atentados terroristas del 11/S en Nueva York, 11/M en Madrid y 7/J en Londres, han acercado a los Estados, y han hecho que comprendamos mejor lo que significa la

---

<sup>1</sup> Solana, Javier, Discurso “Una Europa segura en un mundo mejor”, Thessaloniki, Grecia, 20 de junio de 2003.

<sup>2</sup> Barroso, Salvador “Hacia una nueva redefinición del papel de la Unión Europea en situación de gestión de crisis: más allá de la paz estructural”, en Navajas, Carlos e Iturriaga, Diego (eds.) Crisis, dictadura y democracias. Actas del I Congreso internacional Historias de Nuestro Tiempo, Logroño, Universidad de la Rioja, 2008, pp. 443-454

globalización como comunidad de destino a escala mundial frente a las tendencias de violencia y destrucción”<sup>3</sup>.

El discurso de Solana, plantea de forma concreta y sucinta la existencia de amenazas y retos, principios y valores que deben de regir la política de exterior de la Unión Europea. En dicho documento se hace mención a que la Unión Europea además de ser un actor comercial y económico de gran magnitud, también tiene que convertirse en un actor en el ámbito de política y seguridad internacional. “Ante esto los países europeos han decidido proclamar la voluntad de la Unión Europea para desempeñar el papel de potencia mundial y asumir las responsabilidades para garantizar una Europa segura en un mundo mejor. Por lo que buscarán contribuir sin descanso al fortalecimiento y a las reformas de las instituciones de gobierno global, a fomentar la cooperación regional y ampliar el alcance del derecho internacional”<sup>4</sup>.

La propuesta de Solana se enfoca a concebir un enfoque estratégico común, en donde se pretende desarrollar y desplegar las capacidades de seguridad de manera eficaz, más allá de las tradicionales relaciones económicas y sociales. Los nuevos retos de seguridad se encaminan sobre todo al que se refiere al terrorismo internacional el cual constituye una amenaza estratégica para la Unión Europea y el resto de países del mundo. Se hace mención a que aún y cuando existe un mundo más intercomunicado y sin fronteras en donde una gran parte de la población mundial se ha beneficiado por el flujo comercial, de inversiones, de tecnología, de democracia, libertad y prosperidad sin precedentes, aún siguen persistiendo muchos problemas sin resolverse y otros por el contrario han empeorado.

Por lo que dentro de las principales amenazas que identifica la Unión Europea se ubican amenazas lejanas, más allá del terrorismo internacional las cuales impactan la seguridad de los Estados de la Unión Europea. La primera amenaza se identifica en sí mismo al terrorismo internacional, el cual constituye una amenaza estratégica, que pone en peligro vidas humanas, impone enormes costos y frena la apertura y la tolerancia de nuestras sociedades<sup>5</sup>. Los grupos terroristas actúan a nivel internacional y están conectados por redes electrónicas y recursos considerables los cuales han establecidos células en varias países europeos como Alemania, España, Reino Unido y Bélgica, lo que se convierte en un problema latente de seguridad interna e internacional para la Unión Europea.

Otra amenaza importante proviene de la proliferación de armas de destrucción masiva, la cual está entrando en una nueva y peligrosa época, en la que se plantea una posible carrera

---

<sup>3</sup> Beck, Ulrich, “La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad”, Paidós Barcelona, 1998.

<sup>4</sup> Solana, Javier, Multilateralismo eficaz: una estrategia para la Unión Europea, Política Exterior, n° 95, España, septiembre/octubre, 2003, pp. 37-45.

<sup>5</sup> *Ibíd.* p.38.

armamentística de destrucción masiva, especialmente en oriente próximo. La expansión de tecnología de misiles añade un nuevo elemento de inestabilidad y pone a Europa en una situación de creciente riesgo, la perspectiva más aterradora es que los grupos terroristas adquieran armas de destrucción masiva, mientras se mantenga la proliferación, este riesgo está en aumento.

Pero la mayor amenaza que se plantea para la Unión Europea es la de los Estados en descomposición social y la delincuencia organizada. En muchas partes del mundo el mal gobierno, los conflictos civiles y la facilidad de obtener armas pequeñas ha provocado el debilitamiento de las estructuras estatales y sociales, que puede llevar al colapso de dichas instituciones estatales<sup>6</sup>. Las actividades delictivas se desarrollan en Estados que posteriormente afectan la seguridad de Europa, a través de flujo de drogas e inmigrantes principalmente.

En estos tiempos de globalización y avances tecnológicos, la pobreza sigue siendo una grave amenaza de seguridad y fuente de constante inestabilidad. Casi 3,000 millones de personas (casi la mitad de la población mundial), vive con menos de dos euros diarios, cuarenta y cinco millones mueren cada año de hambre y desnutrición. Los países con una alta tasa de población en pobreza, genera un ciclo inseguridad, en donde se estructura una ecuación letal de falta de crecimiento económico, problemas políticos, conflictos violentos. Existe muchos países actualmente donde la población civil está en riesgo de quedar atrapados en la espiral de conflicto, inseguridad y pobreza.

Ante todas las anteriores amenazas, la Unión Europea busca dar una respuesta de forma más eficaz, las cuales se convierten en no solo amenazas para la Unión Europea, sino que son amenazas para todo el mundo. Dichas amenazas se enfocan más a cuestiones de seguridad internacional que caracteriza la estructura de las relaciones internacionales a partir del siglo XXI. Por lo que la Unión Europea debe de buscar respuesta a las amenazas que plantea un entorno internacional diferente, dicha respuesta debe de convertirse en una estrategia integral, desde varias opciones en donde se plantea ampliar la zona de seguridad europea, pero sobre todo en la consolidación de un orden internacional basado multilateralismo eficaz.

En este sentido Sanahuja, señala que bajo el nuevo contexto internacional del siglo XXI, se caracteriza por un “nuevo realismo” de corte cosmopolita que redefine los intereses nacionales en el marco de problemas e intereses globales y por la promoción de un

---

<sup>6</sup> Ibíd. p.41.

“multilateralismo eficaz”, que permita mejorar la gobernanza del sistema internacional<sup>7</sup>. Ante este contexto la Unión Europea desea responder ante estas amenazas con eficacia, en donde se más activa y desarrollar una cultura estratégica que promueva una intervención temprana, rápida y, cuando sea necesario contundente, así como una capacidad diplomática más fuerte que utilice mejor los recursos combinados.

### **1. Bases del multilateralismo eficaz de la Unión Europea**

El concepto de “nuevo realismo”, según Ulrich Beck, alude a la necesidad de afrontar la pobreza, la desigualdad, las migraciones o el deterioro de la biosfera como factores de riesgo global, por lo que cualquier política exterior y de seguridad que hoy pretenda ser eficaz y creíble habrá de situarlas en un lugar central<sup>8</sup>. Sanahuja señala que el viejo realismo político menospreciaba estas cuestiones, ubicándolas en una agenda “blanda” de las relaciones internacionales, frente a las cuestiones “duras” de la seguridad militar y las relaciones diplomáticas<sup>9</sup>. Para el nuevo realismo cosmopolita, es ilusorio y peligroso ignorarlas o relegarlas a un segundo plano, ya que afectan a unos intereses nacionales que, paradójicamente, se “desnacionalizan” por efecto de la globalización, y se redefinen como intereses comunes o colectivos, que la acción del Estado, por sí solo, no puede promover<sup>10</sup>. La cooperación internacional para el desarrollo se configura, en este contexto, como un instrumento de creciente importancia, que, para ser eficaz deberá responder a estrategias y metas colectivas, y no a una definición estrecha y egoísta del interés nacional, como preconiza el realismo clásico.

El multilateralismo eficaz es consecuencia de lo anterior. Responde al reconocimiento de los límites del Estado-nación y de los mecanismos de la cooperación internacional clásica para responder a los desafíos de la globalización y, en particular, de la agenda del desarrollo y la lucha contra la pobreza. Ese multilateralismo eficaz supone, por un lado, la elaboración de marcos normativos, y la (re)construcción de organizaciones internacionales eficaces para establecer nuevos marcos de regulación, que exige un compromiso activo en la reforma de las instituciones internacionales, mayor respaldo financiero, y una política selectiva respecto a

---

<sup>7</sup> Sanahuja, José “Balance y perspectivas de un ciclo de reformas: la política de cooperación española, 2004 a 2006, Madrid, Anuario Gloobal hoy 2005-2006, 2006.

<sup>8</sup> Beck, Ulrich Beck, Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial, Barcelona, Paidós, 2004.

<sup>9</sup> op. cit. Sanahuja, 2006, p. 10

<sup>10</sup> Esta posición es la que sostienen autores como David Held, Mary Kaldor o Daniel Archibugi. Ver, entre otras aportaciones, David Held, Un pacto global. La alternativa socialdemócrata al consenso de Washington, Madrid, Taurus; y Daniele Archibugi, “La democracia cosmopolita”, en Papeles de cuestiones internacionales, nº 87, 2004, pp. 43-59.

las organizaciones con las que se actúa. Lo anterior tiende a canalizar la participación de los Estados y las sociedades, y movilizar la acción colectiva para asegurar la provisión de seguridad, bienestar económico, cohesión social y sostenibilidad ambiental, que desde esta perspectiva se redefinen como “bienes públicos” globales, o regionales<sup>11</sup>.

La Estrategia Europea de Seguridad retoma el concepto de “multilateralismo eficaz” acuñado por la Casa Blanca, en los últimos tiempos del periodo de George W. Bush, para darle vuelta y concederle nuevo enfoque. Esto es, la doctrina neoconservadora más moderada abogaba por un bilateralismo ampliado, donde los Estados Unidos consultaran con sus principales socios en el marco de relaciones mutuas omnicomprendivas, donde los acuerdos a adoptar tuvieran como límite la eficacia, esto es, el no abandono de los objetivos esenciales de la estrategia originaria, Europa defiende un multilateralismo estructurado.

Lo anterior implica la existencia y, más allá, el fortalecimiento de instituciones internacionales de gobernanza mundial, donde los Estados y las organizaciones internacionales cooperen entre sí y con la sociedad civil para poner en común sus estrategias. Esta cooperación institucionalizada o estructurada debería cristalizar en un conjunto normativo universal por bloques que resulte vinculante y -en este punto se despega de otros discursos similares- cuyo cumplimiento venga supervisado y garantizado por esas mismas instituciones, donde los estados estarían representados y de manera conjunta conformarían la voluntad de aquéllas.

La Estrategia de Seguridad, parte pues de la construcción doctrinal de la soberanía compartida, tan propiamente europea, si bien y por razones obvias la limita y la adapta al marco intergubernamental de la sociedad internacional imperante. Ahora bien, la Estrategia aclara también que no se trata en ningún caso, o al menos no primordialmente, de crear nuevas instituciones adaptadas a los intereses europeos, sino de reforzar, y si es preciso reformar, la capacidad de las ya existentes; de lo contrario se estaría eludiendo el elemento esencial de buen funcionamiento de esta nueva estrategia, a saber, el concurso y la participación de terceros países en la construcción de este nuevos escenario. Esta participación, si bien puede traducirse en una relentización efectiva de resultados o de logros a corto plazo, también implicará un nacimiento más sólido y un crecimiento estable de los mismos<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Sanahuja, José, “Hacia un multilateralismo eficaz: Naciones Unidas y la cooperación al desarrollo”, Temas para el debate, España, n° 150, mayo 2007, pp. 41-44.

<sup>12</sup> op. cit. Consejo Europeo, Estrategia Europea de Seguridad, 2003, p. 9

Vasconcelos señala sobre el concepto de multilateralismo eficaz, que no es el mismo el desarrollado por Estados Unidos y la Unión Europea. “Si Unión Europea y los Estados Unidos conciben el multilateralismo como un modo de tratar los desafíos de seguridad, incluyendo en ciertas circunstancias que vencen los límites impuestos por la soberanía estatal, otros poderes toman, a grados diferentes, una vista predominantemente defensiva de multilateralismo. Los europeos con el apoyo de los estadounidenses coinciden en la inclusión de la responsabilidad internacional de Proteger dentro de su noción de multilateralismo (ya sea “asertivo” o “eficaz”), pero insisten en la protección de derechos humanos en los casos extremos de violación masiva debería implicar la acción militar de ser absolutamente necesario<sup>13</sup>.

La mayor interdependencia provocada por la integración de los mercados y del espacio político y social, contribuye a redefinir algunos intereses nacionales de los Estados como intereses comunes y colectivos. Todo ello supone una mayor demanda de reglas e instituciones que permitan satisfacer esos intereses de manera conjunta, y que esas relaciones de interdependencia respondan a pautas predecibles ordenadas. Cuestiones como la lucha contra la pobreza y la desigualdad, la regulación de las migraciones o el deterioro del medio ambiente no son asuntos nacionales sino regionales o globales. El multilateralismo se configura, en este contexto, como instrumento de creciente importancia, que, para ser eficaz deberá de responder a metas y estrategias colectivas, el multilateralismo eficaz no es una opción sino una necesidad.

## **2. Principales instrumentos del multilateralismo eficaz**

El discurso de Solana se convierte posteriormente en la base de la Estrategia Europea de Seguridad, en dicha estrategia se planteaba que: “Ningún país puede hacer frente en solitario a los complejos problemas del mundo de hoy”, “La Unión Europea, como unión de veinticinco Estados con más de 450 millones de habitantes y la cuarta parte del producto nacional bruto mundial, es inevitablemente, un actor de envergadura mundial...tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y al construcción de un mundo mejor”<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Vasconcelos, Álvaro, Multilateralising multipolarity II Between self-interest and a ‘responsiblepower’ approach, in Luis Peral (edit.) Global Security in a multipolar world, Insitute for security studies, n° 118, París, October 2009.

<sup>14</sup> Consejo Europeo, “Una Europa Segura en un mundo mejor”, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

Por lo que una vez identificado los principales desafíos y amenazas, el planteamiento de Solana consolidado como la Estrategia Europea de Seguridad, señala a través del bosquejo de objetivos estratégicos para luchar y contrarrestar los desafíos y amenazas. La Unión Europea plantea pensar a escala mundial y actuar a escala global para defender su seguridad y promover sus valores, a través de tres objetivos estratégicos.

- a) Hacer frente a las amenazas; la Unión Europea pretende hacer frente para contrarrestar las nuevas amenazas mediante la acción preventiva. “En esta época de globalización, las amenazas lejanas pueden ser tan inquietantes como las cercanas, la primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero. Las nuevas amenazas son dinámica nunca es demasiado pronto para empezar a prevenir los conflictos y las amenazas”<sup>15</sup>. Hoy en día se puede identificar conflictos asimétricos y disimétricos debido a la naturaleza de las partes en litigio que suponen un cambio en la naturaleza y que exigen una nueva estrategia. La acción preventiva se adapta muy bien al cambio de paradigma defensivo de la Unión Europea. La Unión Europea deberá de actuar allí donde vea que se están inculcando sus intereses y denigrando los valores que la inspiran.
  
- b) Entorno próximo más estable; la Unión Europea además de garantizar la defensa y la estabilidad de su territorio también debe de hacer todo lo posible por asegurar que su entorno próximo sea más seguro. “A Europa le conviene que los países limítrofes estén bien gobernados. Los vecinos inmersos en conflictos violentos, los Estados débiles en los que prolifera la delincuencia organizada, las sociedades disfuncionales o las explosiones demográficas en nuestras fronteras plantean problemas”<sup>16</sup>. Sobre esto Casajuana señala: “Existen zonas como los Balcanes, el Este de Europa, el sur del Cáucaso, oriente próximo y la zona mediterránea, que exigen de la Unión Europea, cierta cautela y precaución, no sólo debe de garantizar la estabilidad de dicha de dichas zonas sino que garantizar la existencia de un buen gobierno que represente los valores y principios de los que hace gala la Unión Europea”<sup>17</sup>. Por lo que la incorporación de nuevos socios se aumenta las posibilidades de riesgos derivado de las aproximaciones geográficas caracterizado por la inestabilidad de sus gobiernos.

---

<sup>15</sup> *Ibíd.*, p. 6

<sup>16</sup> *Ibíd.* p. 7.

<sup>17</sup> Casajuana, Carles, “¿Para qué una estrategia de seguridad?. La Unión Europea como actor global, *Revista de Política Exterior*, septiembre/octubre, n 101, 2010, pp.13-19.



- c) Multilateralismo eficaz; se plantea que se debe de establecer un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz. “Nuestra seguridad y nuestra prosperidad depende cada vez más de la existencia de un sistema multilateral eficaz. Hemos asumido el compromiso de respetar, defender y desarrollar el derecho internacional. El marco fundamental para las relaciones internacionales es la Carta de las Naciones Unidas”<sup>18</sup>. La Unión Europea desde su lógica de potencia civil, pretende reforzar el derecho y las instituciones internacionales. Por lo que el objetivo de la defensa del multilateralismo apuesta hacia el mantenimiento de Naciones Unidas, la cual lo considera como el único garante de la paz y seguridad internacional.

Los anteriores objetivos estratégicos planteados por la Estrategia Europea de Seguridad, conllevan a varias implicaciones para la Unión Europea. La Estrategia señala que para que la Unión Europea pueda lograr dichos objetivos debe de ser más activos, más capaces, más coherentes y colaborar con nuestros socios. En cuanto a ser más activos, se plantea la necesidad de desarrollar una estrategia que favorezca la intervención temprana, rápida y en caso necesario contundente<sup>19</sup>. Ello puede implicar la utilización de abanico completo de instrumentos para la gestión de crisis y la prevención de conflictos, entre ellos las actividades políticas, diplomáticas, militares y civiles, comerciales y de desarrollo.

Para ser más capaces la estrategia menciona, se requiere una Europa más capaz, aunque lleve tiempo desarrollar todo su potencial. Para lo cual se debe de crear una agencia en el ámbito de defensa, para el mejor despliegue de las fuerzas móviles militares. Asimismo se debe de reforzar la capacidad diplomática, por lo que se requiere una combinación de recursos de los Estados miembros con los recursos de la Unión Europea. En casi todas las intervenciones importantes, a la eficiencia militar ha seguido el caos civil, por lo que una mayor capacidad para aportar todos los recursos civiles necesarios en las situaciones de crisis y posteriores a las crisis.

En cuanto a ser más coherentes, se señala que “juntos la Unión Europea es más fuerte”, por lo que el desafío está en reunir los distintos instrumentos y capacidades: los programas de asistencia europeos y el Fondo Europeo de Desarrollo, las capacidades militares y civiles de los Estados miembros y otros instrumentos, todos ellos pueden influir en la seguridad de la

---

<sup>18</sup> op. cit. Consejo Europeo, 2003, p. 9.

<sup>19</sup> op. cit. Barroso, Salvador, Hacia una redefinición del papel de la Unión Europea en situaciones de gestión de crisis: más allá de la paz estructural, 2008, p.5

Unión Europea y en la de terceros países. Hace falta mayor coherencia no sólo entre los instrumentos de la Unión Europea sino también en las actuaciones exteriores de cada uno de los Estados miembros. Por último, en cuanto a la colaboración con los socios de la Unión Europea, se plantea que poco son los problemas, a los que se pueda hacer frente en solitario. “Las amenazas son comunes, que se comparten con nuestros socios más cercanos. La cooperación internacional es un imperativo. Es preciso que persigamos nuestros objetivos por medio de la cooperación multilateral en las organizaciones internacionales y de asociaciones de agentes clave”<sup>20</sup>.

Por lo que la estrategia plantea que se deben de consolidar las relaciones estratégicas con Estados Unidos y Rusia en donde el respeto de los valores comunes debe de llevar a una asociación estratégica. Asimismo se hace mención en desarrollar asociaciones estratégicas con Japón, China, Canadá y la India. En cuanto a los vecinos en oriente próximo y los socios en África, Asia y Latinoamérica, constituyen un activo importante y se tiene seguir avanzando. En ningún momento la Estrategia Europea de Seguridad señala el desarrollo de asociaciones estratégicas con algún país de estas regiones. Lo anterior se puede traducir como la aparición de un nuevo instrumento de la política exterior común, el desarrollo de asociaciones estratégicas o socios estratégicos por parte de la Unión Europea, hacia ciertos países clave del sistema internacional.

Es evidente que la política estructural de la Unión hacia sus vecinos, en primer lugar, y hacia el mundo en general, en segundo lugar, mediante la promoción, en este último caso, del multilateralismo eficaz, constituye una característica de la Unión Europea, a la que se une su clara voluntad del derecho internacional a nivel internacional (Tribunal Penal Internacional, Protocolo de Kioto). Solana señala sobre lo anterior, “Lo que ha quedado claramente recogido en la noción de multilateralismo eficaz, que junto a las nociones de coherencia y de partenariado forman la triada de la imagen que, la Unión Europea tiene de sí misma en el mundo”<sup>21</sup>

La adopción de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, constituyó un paso significativo de la política exterior de seguridad y defensa (PESD) por varias razones, Casajuana señala al respecto: a) Porque es la primera vez que Europa define en sus propias palabras las amenazas para su seguridad. Una identificación común de las amenazas es la mejor base posible para una acción común para combatirla; b) La redacción de la Estrategia

---

<sup>20</sup> op. cit. Consejo Europeo, 2003, p.13.

<sup>21</sup> Solana, Javier, “Shaping an Effective EU Foreign Policy”, Konrad Adenauer Foundation, Bruselas, enero, 2005.

de Seguridad confirma un amplia consenso europeo sobre la forma que debe de tener la Unión Europea a sus amenazas: el multilateralismo eficaz, la construcción de un conjunto de relaciones estables con nuestros vecinos y la acción preventiva para evitar las causas de los conflictos; c) señala el pleno compromiso de la Unión Europea para convertirse en un actor global más activo, más capas, más coherente, para llevar a cabo esta labor será necesario trabajar de forma conjunta y estratégica con otros actores globales en particular con los Estados Unidos y Rusia, así como otros actores claves del escenario internacional<sup>22</sup>

Para la aplicación del multilateralismo eficaz, se plantea varios instrumentos que desde perspectiva de la Unión Europea, son los más idóneos para poder hacer frentes a las amenazas en donde se tiene como objetivo el desarrollo de una sociedad más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente y un orden internacional basado en el derecho. Por lo que se plantea la intervención de diversos objetivos e instituciones interrelacionadas.

- a) En primer lugar se plantea el respetar, defender y desarrollar el derecho internacional. En donde el marco fundamental para las relaciones internacionales es la Carta de las Naciones Unidas, en donde su Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad fundamental de mantener la paz y la seguridad internacionales. El fortalecimiento de Naciones Unidas, dotándola de medios necesarios para que pueda cumplir su cometido y actuar con eficacia es una prioridad de la Unión Europea. En este sentido Solana señala: “si deseamos contar con organizaciones, regímenes y tratados internacionales que sirvan para hacer frente a las amenazas a la paz y a la seguridad internacionales, debemos estar dispuestos a actuar cuando se vulneren sus normas”<sup>23</sup>.
- b) En segundo lugar las principales instituciones del sistema internacional, como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las instituciones financieras internacionales, en los cuales se debe de aumentar su número de miembros, sin menoscabar la calidad de actuación. El nacimiento de la OMC, se le atribuye en gran medida a la actuación de países europeos, en donde su expansión es muy saludable para el aseguramiento de los intereses económicos y comerciales tanto de la Unión Europea y de su entorno geográfico y político. Las políticas de comercio y desarrollo pueden ser un poderoso instrumento para promover la reforma. La Unión Europea y

---

<sup>22</sup> op. cit. Casajuana, Carles, p.13

<sup>23</sup> op. cit. Solana, 2003, p.45.

sus Estados miembros, que constituyen el mayor donante de asistencia oficial al mundo, tiene amplias posibilidades de alcanzar esos objetivos. Por lo que la contribución a un mejor gobierno mediante programas de ayuda, la imposición de condiciones y unas medidas comerciales específicas deben de ser un elemento importante de la estrategia de la Unión Europea<sup>25</sup>.

- c) Uno de los elementos centrales del sistema internacional son las relaciones transatlánticas, que no revierten únicamente en el interés bilateral, sino que refuerzan el conjunto de la comunidad internacional. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) es una importante expresión de estas relaciones. Unas buenas relaciones entre la Unión Europea y la OTAN contribuirán a disipar los recelos y las dudas de muchos Estados, dentro y fuera de Europa a la hora de implicarse en cuestiones militares a través de una política común de seguridad y defensa.

Aunado a lo anterior se plantea el vínculo por parte de la Unión Europea o ciertas organizaciones regionales para reforzar la gobernanza mundial, por ejemplo: la consolidación y eficacia de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y del Consejo de Europa revisten especial importancia. Otras organizaciones regionales, como la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión Africana, contribuyen de manera importante a la estabilidad mundial. Aunque las anteriores organizaciones internacionales conforman una buena estrategia para llevar a cabo el impulso del multilateralismo eficaz, se plantea el enfoque en los siguientes años se debe enfocar en el desarrollo de asociaciones estratégicas con Rusia, Japón, China, Canadá e India. En donde estos socios desempeñan un papel cada vez más destacado en sus respectivas regiones y fuera de ellas<sup>26</sup>.

Por lo anterior surge la disyuntiva ante esta propuesta de multilateralismo eficaz por parte del Unión Europea, en donde por una parte se plantea el fortalecimiento de las instituciones internacionales claves, en cuanto al mantenimiento de la paz, aseguramiento de las relaciones comerciales internacionales y una solida base de defensa militar de corte occidental. Pero por otra parte se plantea la necesidad de desarrollar asociaciones estratégicas con un determinado grupo de países, los cuales desde la visión de la Unión Europea juegan un papel importante dentro del contexto internacional. Ante lo anterior surge una reflexión sobre la propuesta de los instrumentos del multilateralismo eficaz, los socios estratégicos y la

---

<sup>25</sup> *Ibíd.*, Solana, 2003, p.45.

<sup>26</sup> *Ibíd.* Solana, 2003, p. 44.

cuestión está en ¿Cómo se puede desarrollar un multilateralismo eficaz a través de asociaciones estratégicas con determinados países del mundo?, o ¿Qué papel juegan los socios estratégicos de la Unión Europea en la conformación de un multilateralismo eficaz?

### **3. El concepto de socio estratégico de la Unión Europea**

Se puede precisar en palabras de Renard, “no hay ninguna definición oficial sobre los socios estratégicos. Lo que existe son algunos elementos de definición 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 estratégica? <sup>27</sup>. 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 que 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 inciertas<sup>28</sup>.

La publicación de la Estrategia Europea de Seguridad europea de 2003<sup>29</sup>, es el primer documento oficial de la Unión Europea, y se señala a las asociaciones estratégicas con países que compartan normas y valores de la Unión Europea con el objetivo del fortalecimiento del multilateralismo eficaz, se ubica como un tipo de instrumento de política exterior. Pero es cierto que este documento es más político que estratégico, situado bajo en el contexto de la guerra de Irak y de los desacuerdos resultantes de las relaciones transatlánticas e intraeuropeas. Dicho documento pretendía formular objetivos en la conexión con la búsqueda de asociaciones estratégicas, aún y cuando estos objetivos son 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 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

---

<sup>27</sup> 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, Bruges, 2010, p. 18.

<sup>28</sup> Kay, Sean, “What is a strategic partnership?”, Problems of post-Communism, n° 47, pp. 15-24

<sup>29</sup> op. cit. Consejo Europeo, Estrategia Europea de Seguridad, 2003.

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”<sup>30</sup>.

Ante lo anterior, se puede definir o clarificar en términos generales el concepto de la asociación estratégica como una alianza entre dos o más Estados o regiones, con el objetivo de generar beneficios mutuos a partir de identificar sinergias de cooperación entre ambas partes. Dichas asociaciones estratégicas 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. Las asociaciones estratégicas 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.

Por lo que 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. La asociación estratégica requiere de cierto grado de afinidad entre sus socios, así como un grado de complementariedad que debe de existir entre ambas partes. Por lo que se parte de la idea de hacer asociaciones estratégicas 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 (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 conlleva 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

---

<sup>30</sup> Grevi, Giovanni, “El avance de las asociaciones estratégicas”, en Ana Martiningui y Richard Youngs (eds.) Desafíos de la política exterior europea en 2011. Después de la crisis. FRIDE, Madrid, 2011, pp. 29-35.

relaciones con otros compañeros, incluyendo Brasil, Sudáfrica y, dentro de Europa, Noruega y Suiza, han crecido en la importancia desde 2003”<sup>31</sup>.

En este sentido Grevi señala: “las asociaciones no se hacen estratégicas en virtud de la definición de ellos como tal. El debate sobre quien es un compañero estratégico y quien 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”<sup>32</sup>. Por lo que se puede señalar que las nueve<sup>33</sup> asociaciones estratégicas de la Unión Europea, ni son idénticas, ni son iguales. En cambio, la Unión Europea debería identificar cuáles son sus intereses y objetivos principales y estratégicos, así como que asociaciones estratégicas perceptiblemente le ayudan a avanzar o alcanzarlos.

Por lo que las asociaciones estratégicas son aquellas que ambas partes consideran como esencial de 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 de 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 día<sup>34</sup>. 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 2008<sup>35</sup>.

Bajo el contexto de un sistema de crisis pos financiera con crecimiento inactivo, austeridad en Europa y desequilibrios globales económicos, la protección de los intereses económicos de Unión Europea tanto vía multilateral como vía bilateral es una prioridad apremiante. Una idea orientada a definir las asociaciones estratégicas aconseja a que en lugar de tener un listado rígido de socios estratégicos, se debe de incluir algunos criterios de

---

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> op. cit. Grevi, 2010, p. 2.

<sup>33</sup> Hasta el inicio de 2010 la Unión Europea tenía firmado nueve asociaciones estratégicas, no se incluye en ese momento a Corea del Sur, quien se convierte en socio estratégico a finales de 2010.

<sup>34</sup> op. cit. Grevi 2010, p. 3.

<sup>35</sup> op. cit. Informe sobre la aplicación, 2008.

sentido común para evaluar la importancia estratégica de las relaciones con algunos otros socios de la Unión Europea<sup>36</sup>.

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

#### **4. El dilema entre multilateralismo eficaz y las asociaciones estratégicas**

González Alonso hace algunos cuestionamientos sobre lo que significa el multilateralismo eficaz y su forma de aplicación a través de asociaciones estratégicas. Hace reflexión sobre cuál es el tipo de multilateralismo es el que requiere la Unión Europea, ¿El que resulta de una red de “asociaciones estratégicas” con actores clave del sistema, concebida primordialmente en aras de la eficacia? ¿O el que, por el contrario se funda sobre instituciones globales y plenamente inclusivas, aunque esto pueda ir con frecuencia en detrimento de la anterior? ¿O quizás una combinación a la carta de ambos, dependiendo de los problemas o desafíos a lo que haya que dar respuesta en cada momento concreto?.<sup>37</sup>

La propuesta de González Alonso y otros autores gira en torno a que la Unión Europea tendría que enfocar su atención en el entramado multilateral, que es donde mejor se desenvuelve, donde mejor puede hacer valer sus aspiraciones como pretendida potencia global y, en consecuencia, donde se encuentra en mejores condiciones para defender sus intereses. Lo anterior se podrá llevar a cabo a través del grado y del desarrollo de relación entre la Unión Europea y Naciones Unidas<sup>38</sup>, lo que llevaría a una sociedad internacional más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente y un orden internacional basado en el derecho, como se establece en la Estrategia Europea de Seguridad, en donde se define lo que la Unión Europea entiende por “sistema multilateral eficaz”.

Para la Unión Europea el multilateralismo eficaz se basa en normas y es el camino hacia la gobernanza global y la gestión de la multipolaridad, y tiene sus bases en el Sistema de Naciones Unidas y la Organización Mundial del Comercio. Los países de la Unión

---

<sup>36</sup> op. cit. Grevi 2010, p. 3.

<sup>37</sup> González Alonso, Luis, La Unión Europea y el multilateralismo eficaz ¿Un compromiso consiste con Naciones Unidas?, Iustel, Madrid, 2011.

<sup>38</sup> Para ampliar véase: Proyecto de Investigación “Las relaciones entre la Unión Europea y Naciones Unidas: Hacia la defensa del multilateralismo eficaz, DER 2008-05419, Ministerio de Ciencia e Innovación, España.



Europea en conjunto son un octavo de votos de la Asamblea General de Naciones Unidas; representan el 40% del Consejo de Seguridad; y contribuyen con más del 355 de presupuesto y con más de 60% de fondos para el desarrollo de la organización. Asimismo la Unión Europea es el bloque comercial más grande del mundo y que habla con una sola voz, ante la Organización Mundial del Comercio.

Por otro lado Gratius, señala que: “La Unión Europea ha definido el “multilateralismo eficaz”, como un objetivo principal y un paraguas para sus relaciones con diez socios estratégicos...la Unión Europea ha reforzado las relaciones con un grupo selecto de aliados, defendiendo el bilateralismo como un paso clave hacia el multilateralismo eficaz. En este contexto, las asociaciones estratégicas se presentan como una forma innovadora para alcanzar el objetivo último de la Unión en la esfera internacional: la gobernanza global bajo la tutela de los organismos multilaterales y normas internacionales vinculantes<sup>39</sup>.”

Lo anterior no obstante, que la Unión Europea y sus diez socios estratégicos interpretan el multilateralismo y ciertos asuntos concretos de la agenda internacional de forma muy diferentes. Existe un significativo acuerdo sobre la cooperación al desarrollo y el comercio, prevalece el desacuerdo sobre la paz global y el cambio climático. Por lo que según Gratius: los diez socios estratégicos son demasiado heterogéneos como para diseñar una respuesta colectiva al multilateralismo. Por lo que las asociaciones estratégicas no pueden ser utilizadas como base para una estrategia general con vistas a avanzar en el multilateralismo eficaz. (Ver cuadro 3)

Cuadro 3.

<b>Percepción del multilateralismo de los socios estratégicos de la Unión Europea</b>	
Estados Unidos	Sigue una política de multilateralismo asertivo. Aboga a los organismos internacionales, apoyándolos de forma financiera. Su interpretación está ligada a su interés nacional. Por lo que el multilateralismo es simplemente una estrategia, un medio para alcanzar un fin.
Canadá	Defiende un multilateralismo idealista y defensivo, país multilateral por vocación y busca fortalecer su influencia a través de las instituciones internacionales y los procesos de

<sup>39</sup> Gratius, Susanne (2011) ¿Profundizar el multilateralismo a través de las asociaciones estratégicas de la Unión Europea?, Documento de Trabajo FRIDE, Madrid, septiembre.

	<p>negociación. La utilización que hace del multilateralismo está más basado en las ideas que en el interés y es más normativo que instrumental, su posición es muy cercana a la UE.</p>
Japón	<p>El multilateralismo pragmático y normativo tiene una motivación similar a la de Canadá, aunque está basado más en intereses que valores. Comparte con la UE la defensa del multilateralismo tradicional y tiene interés en contrarrestar el unilateralismo de Estados Unidos a través de normas, reglas y principios. Su compromiso internacional es bastante limitado.</p>
México	<p>Tiene gran presencia y compromiso con los organismos multilaterales internacionales, pertenece a la OCDE. Es considerado por la UE, como un país afín. Tiene una gran vocación multilateral, así como una gran tradición en su política hacia los países en desarrollo. Junto con Canadá trata de contrarrestar la acción unilateralista de Estados Unidos, socios en el TLCAN.</p>
Corea del Sur	<p>Tiene gran presencia y compromiso con los organismos multilaterales internacionales, pertenece a la OCDE. Su compromiso por el multilateralismo se fundamenta por el conflicto con Corea del Norte. País con éxito en su desarrollo y que introduce reformas democráticas, tiene un papel destacado en la formulación de los ODM y el progreso democrático.</p>
Brasil	<p>Su política exterior es claramente multilateral, es aliado histórico de Estados Unidos. Pero se convierte en un socio ideal para la UE, por su postura en ciertas cuestiones internacionales tienden a diferir. Su multilateralismo es más pragmático enfocado hacia el desarrollo. Se enfoca a sus intereses nacionales y a conseguir un asiento permanente en Naciones Unidas.</p>
Rusia	<p>El compromiso multilateral es limitado. La multipolaridad prevalece sobre el multilateralismo. Su pertenencia al multilateralismo es parcial, es miembro permanente del Consejo de Seguridad pero no pertenecía a la OMC. El uso del derecho a veto, más que ningún otro miembro es su principal actuación con</p>

	respecto al multilateralismo, se enfoca en el multilateralismo funcional.
India	Considera a las instituciones multilaterales como un medio para perseguir sus intereses nacionales. Su actuación en UN, tiende a ser contraria o abstenerse. Su multilateralismo es menos proactivo y defensivo (China). Es el país más comprometido con las misiones de paz de la UN. Su objetivo es convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Su política internacional se basa en defensa de interés nacional y relación sur-sur.
China	La idea de multilateralismo es un espejo de su proyección como potencia, y es un camino hacia un orden global más equilibrado. Su mayor objetivo es buscar una política exterior independiente de paz y preservar la independencia soberanía e integridad territorial de China. El multilateralismo es un instrumento para alcanzar un fin último. Difiere de la UE, a partir de su veto en Naciones Unidas.
Sudáfrica	El multilateralismo es limitado y su alcance se enfoca a cuestiones de desarrollo y África. Aboga por una reforma en organismos internacionales y un mayor protagonismo para las potencias emergentes regionales y globales. Se le ubica como la voz fuerte en África, es parte del G-20, y busca un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Fuente: Elaboración propia con datos de Gratius, Susanne, ¿Profundizar el multilateralismo a través de las asociaciones estratégicas de la Unión Europea?, Documento de Trabajo FRIDE, Madrid, septiembre, 2011.

En este sentido el Presidente de la Comisión Duraó Barroso, señala: “en nuestro mundo globalizado, las relaciones que cimentamos con los socios estratégicos determinan nuestra prosperidad”<sup>40</sup>. Por lo que la Unión Europea debería de profundizar en primer lugar sus relaciones con sus socios estratégicos que lo pueda hacer llegar a un multilateralismo eficaz. Resulta paradójico el planteamiento, pero hasta el momento la Unión Europea no

<sup>40</sup> Duraó Barroso, José, “El estado de la Unión”, Discurso, Bruselas, 7 de septiembre de 2010.

cuenta con una estrategia que vincule a sus socios estratégicos en función de consolidar un multilateralismo eficaz.

El Objetivo de la Unión Europea de utilizar sus socios estratégicos para profundizar en el multilateralismo es, en opinión de Gratius, a muy largo plazo y sólo puede ser alcanzado parcialmente. Por lo que por ahora, basarse en el bilateralismo parece ser el enfoque más factible, haciendo el mejor uso posible de las asociaciones estratégicas. Los patrones bilaterales siguen determinando el comportamiento multilateral, como por ejemplo: el creciente número de acuerdos comerciales individuales entre la Unión Europea y sus socios estratégicos, *per se* el estancamiento de la Ronda de Doha de la OMC, demuestra los límites del multilateralismo en el comercio internacional. Por otra parte, en cuanto a la paz y el régimen de no proliferación de armas, los fracasos se explica por la defensa de la retórica de los principios de soberanía y no injerencia por parte de los BRIC, así como al fracaso de la reforma de Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Gratius señala que para que Bruselas dedique más tiempo a las asociaciones estratégicas es necesario que desarrolle la siguiente estrategia de tres pasos: a) Avanzar primero de forma bilateral; b) crear alianzas ad hoc a mediano plazo y c) a largo plazo, encontrar sinergias entre la Unión Europea y sus socios estratégicos a nivel multilateral. En cuanto a avanzar de forma bilateral, se debe de profundizar las asociaciones estratégicas bilateralmente a partir de lograr cierta sinergia en temas de cooperación multilateral. El enfoque bilateral para una acción global parece ser una opción más realista que el multilateralismo colectivo con sus diez socios estratégicos.

La Unión Europea debe de reconocer que existen diferentes “clases” o “niveles” de socios estratégicos, los cuales entre los que se ubican aliados, dominantes, afines, menores y distantes, pero lo que es claro es que existe una brecha entre los socios estratégicos, lo anterior lo debe de tomar en cuenta la Unión Europea para el diseño de sus políticas hacia sus socios estratégicos. Lo anterior conllevaría al desarrollo de instrumentos diferenciados y estrategias diferente según la necesidad de cada socio estratégico. En la práctica lo anterior debe de implicar que la Unión Europea debe de profundizar en cuestiones en las que las posiciones comunes son más evidente y discutir las diferencias en la cumbres bilaterales cuyos resultados se vean plasmados en acuerdos bilaterales.

En cuanto a las alianzas ad hoc, la propuesta de Gratius está en función de buscar nuevos socios estratégicos para presionar por la gobernanza mundial y las reglas internacionales. Por lo que se propone alianzas temáticas ad hoc, en lugar de presionar hacia un gran acuerdo con todos sus socios estratégicos. Por lo que se podría llegar a crear una

alianza con los socios estratégicos que comparten la misma visión sobre el multilateralismo y seguir trabajando con el resto de socios estratégicos a partir de profundizar la cooperación en los temas más álgidos de la gobernanza global. La estrategia sería trabajar sobre líneas temáticas, comercio, cambio climático, resolución de conflictos armados, así como reconocer las principales diferencias y similitudes para desarrollar instrumentos específicos<sup>41</sup>.

Por último en cuanto a las negociaciones colectivas entre la Unión Europea y sus socios estratégicos, es un escenario poco probable. Gratius señala que. “Si las asociaciones estratégicas se ven como instrumento para el multilateralismo eficaz, todavía queda mucho trabajo por hacer, más allá de un fuerte consenso sobre el multilateralismo que tiene que ver con Naciones Unidas, el resto de temas no se tiene una posición común por el contrario existe una clara divergencia que hace que la Unión Europea tenga que utilizar estrategias ad hoc para cada socio estratégico

### **Conclusion:**

A partir de la aplicación del multilateralismo eficaz, la Unión Europea pretende dar respuesta a un nuevo contexto internacional caracterizado por una agenda de seguridad internacional. El punto de inflexión sobre esta nueva propuesta fue el discurso de Javier Solana (ex alto representante de política exterior de la Unión Europea), en el cual se plantea cuales eran las nuevas amenazas que debía de enfrentar Europa y propone algunas estrategias para contrarrestar las mismas. Dentro de las principales amenazas que se identifican está el terrorismo internacional el cual constituye una amenaza estratégica para la Unión Europea y el resto de países del mundo; la proliferación de armas de destrucción masiva es otra amenaza importante, la cual está entrando en una nueva y peligrosa época pero la mayor amenaza que se plantea para la Unión Europea es la de los Estados en descomposición social y la delincuencia organizada.

Por lo que el multilateralismo eficaz, entendido como la forma que responde la Unión Europea a los límites del Estado-nación y de los mecanismos de la cooperación internacional clásica para responder a los desafíos de la globalización y, en particular, de la agenda del desarrollo y la lucha contra la pobreza. Se convierte en la propuesta de la Unión Europea para la elaboración de marcos normativos, y la (re)construcción de organizaciones internacionales eficaces para establecer nuevos marcos de regulación, que exige un compromiso activo en la

---

<sup>41</sup> op. cit. Gratius, 2011, p. 13

reforma de las instituciones internacionales, mayor respaldo financiero, y una política selectiva respecto a las organizaciones con las que se actúa.

Uno de los instrumentos que propone la estrategia de multilateralismo eficaz, es la colaboración de la Unión Europea con sus principales socios o socios estratégicos, en donde se defiende que son pocos los problemas, a los que se pueda hacer frente en solitario. La Unión Europea reconoce que las amenazas son comunes y deben de ser compartidas con nuestros socios más cercanos. Por lo que esta nueva propuesta conlleva al desarrollo de un nuevo instrumento en la acción exterior de la Unión Europea: las asociaciones estratégicas las cuales no tienen una definición clara u oficial y plantea que dichas asociaciones estratégicas se tienen que consolidar con países que compartan normas y valores de la Unión Europea con el objetivo del fortalecimiento del multilateralismo eficaz.

Ante lo anterior surge la paradoja sobre el planteamiento de multilateralismo eficaz a través de las asociaciones estratégicas, lo cual resulta contradictorio, el hecho de privilegiar las relaciones con unos cuantos socios para reforzar el multilateralismo no termina por ensamblar. Surgen puntos de vista encontrados por una parte en donde la Unión Europea debe de enfocarse la defensa del derecho internacional a través del Sistema de Naciones Unidas y la Organización Mundial del Comercio que lleven hacia una nueva gobernanza global y un multilateralismo eficaz; y por el otro lado hay otro punto de vista en donde Unión Europea ha reforzado las relaciones con un grupo selecto de aliados, defendiendo el bilateralismo como un paso clave hacia el multilateralismo eficaz.

En este contexto, las asociaciones estratégicas se presentan como una forma innovadora para alcanzar el objetivo último de la Unión en la esfera internacional: la gobernanza global bajo la tutela de los organismos multilaterales y normas internacionales vinculantes, pero hasta el momento ha generado más dudas que respuestas ante las amenazas internacionales y sobre todo ante la consolidación de un sistema más multilateral. Por lo que el tema ha despertado interés y se deberá de dar seguimiento en los próximos años, sobre la actuación de este nuevo instrumento de acción exterior, los socios estratégicos y su utilidad para la consolidación del multilateralismo eficaz de la Unión Europea.

## References:

- Barroso, Salvador “Hacia una nueva redefinición del papel de la Unión Europea en situación de gestión de crisis: más allá de la paz estructural”, en Navajas, Carlos e Iturriaga, Diego (eds.) Crisis, dictadura y democracias. Actas del I Congreso internacional Historias de Nuestro Tiempo, Logroño, Universidad de la Rioja, 2008, pp. 443-454
- Beck, Ulrich, “La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad”, Paidós Barcelona, 1998.
- Beck, Ulrich Beck, Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía política mundial, Barcelona, Paidós, 2004.
- Consejo Europeo, “Una Europa Segura en un mundo mejor”, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.
- Consejo Europeo, Estrategia Europea de Seguridad, 2003.
- 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.
- Durao Barroso, José, “El estado de la Unión”, Discurso, Bruselas, 7 de septiembre de 2010.
- González Alonso, Luis, La Unión Europea y el multilateralismo eficaz ¿Un compromiso consiste con Naciones Unidas?, Iustel, Madrid, 2011.
- Gratius, Susanne, ¿Profundizar el multilateralismo a través de las asociaciones estratégicas de la Unión Europea?, Documento de Trabajo FRIDE, Madrid, septiembre, 2011.
- Grevi, Giovanni “Making EU strategic partnerships effective”, FRIDE, n° 1005, Madrid, 2010.
- Grevi, Giovanni, “El avance de las asociaciones estratégicas”, en Ana Martiningui y Richard Youngs (eds.) Desafíos de la política exterior europea en 2011. Después de la crisis. FRIDE, Madrid, 2011, pp. 29-35.
- Kay, Sean, “What is a strategic partnership?”, Problems of post-Communism, n° 47, pp. 15-24
- Ministerio de Ciencia e Innovación, “Las relaciones entre la Unión Europea y Naciones Unidas: Hacia la defensa del multilateralismo eficaz, Proyecto de Investigación, DER 2008-05419, Ministerio de Ciencia e Innovación, España
- Renard, Thomas, “EU strategic partnertships: evolution of a concept, from Amsterdam to Lisbon”, en InBev-Baillet Latour Chair of EU-China Relations, College of Europe, issue 5, Bruges, 2010, p. 18
- Sanahuja, José, “Hacia un multilateralismo eficaz: Naciones Unidas y la cooperación al desarrollo”, Temas para el debate, España, n° 150, mayo 2007, pp. 41-44.

Solana, Javier, *Multilateralismo eficaz: una estrategia para la Unión Europea*, Política Exterior, n° 95, España, septiembre/octubre, 2003, pp. 37-45.

Solana, Javier, Discurso “Una Europa segura en un mundo mejor”, Thessaloniki, Grecia, 20 de junio de 2003.

Vasconcelos, Álvaro, *Multilateralising multipolarity II Between self-interest and a ‘responsiblepower’ approach*, in Luis Peral (edit.) *Global Security in a multipolar world*, Institute for security studies, n° 118, París, October 2009.