



¿Profundizar el multilateralismo a través de las Asociaciones Estratégicas de la UE?

SUSANNE GRATIUS

Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

¿Profundizar el multilateralismo a través de las Asociaciones Estratégicas de la UE?

SUSANNE GRATIUS
Investigadora senior, FRIDE, Madrid

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2010.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en fride@fride.org

ISSN: 2172-5845 (Impreso)

ISSN: 2172-5853 (Internet)

Depósito Legal: M-45716-2010

»» Contenido

Perspectivas divergentes	2
Espacio limitado para la acción global	6
Multilateralismo a través del bilateralismo	11
Conclusión	15

»» La Unión Europea (UE) ha definido el “multilateralismo eficaz” como un objetivo principal y un paraguas para sus relaciones con diez socios estratégicos. A diferencia de su enfoque de los 90 – cuando establecía asociaciones estratégicas en base a regiones – la UE ha reforzado las relaciones con un grupo selecto de aliados, definiendo el bilateralismo como un paso clave hacia el multilateralismo eficaz. En este contexto, las asociaciones bilaterales estratégicas (AE) 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.

No obstante, la UE y sus diez socios interpretan el multilateralismo y ciertos asuntos concretos de la agenda internacional de formas muy diferentes. Mientras que existe un significativo acuerdo sobre la cooperación al desarrollo y el comercio, prevalece el desacuerdo sobre la paz global y el cambio climático. A corto y medio plazo, el grupo de los diez socios estratégicos es demasiado heterogéneo como para diseñar una respuesta colectiva al multilateralismo. En este sentido, las AE no pueden ser utilizadas como base para una estrategia general con vistas a avanzar en el multilateralismo.

Se necesita una estrategia de tres pasos para profundizar el multilateralismo. A corto plazo, la UE debería centrarse en la selectividad bilateral. Sólo de forma gradual y país por país las AE podrían relacionarse más positivamente con el multilateralismo y convertirse, a largo plazo, en un instrumento que ayude a ciertos espacios normativos de la gobernanza global.

Perspectivas divergentes

»» El multilateralismo y las perspectivas que sostienen la UE y sus diez socios estratégicos han sido ampliamente estudiados.¹ Aun así, cabe enfatizar brevemente las muchas diferencias entre *los diez especiales* y la UE en relación con sus respectivas interpretaciones y uso del multilateralismo.

La UE. La Unión es multilateral por naturaleza y vocación. Como singular actor colectivo, con la soberanía compartida como elemento central, utiliza el multilateralismo como una herramienta para alcanzar la gobernanza global, reduciendo el comportamiento unilateral a través del derecho internacional, las reglas compartidas y los principios negociados entre *iguales*. Según sus tratados, la política exterior europea debe estar comprometida con “un sistema internacional basado en una cooperación internacional más fuerte y la buena gobernanza global” (artículo 21.2.h, TUE). El concepto de *multilateralismo eficaz*, un objetivo antiguo, se mencionó por primera vez en la Estrategia de Seguridad Europea aprobada en 2003.

Para Bruselas, el multilateralismo eficaz basado en normas es un camino hacia la gobernanza global y la gestión de la multipolaridad. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) son la piedra angular de la interpretación que tiene la Unión del multilateralismo eficaz. Los Veintisiete cuentan con un octavo de los votos en la Asamblea General de la ONU; representan el 40% del Consejo de Seguridad de la ONU (CSONU); y contribuyen con más del 35% de su presupuesto y con más del 60% de los fondos para el desarrollo de la organización. Más allá de ésta, la UE es el bloque comercial más grande del mundo que habla con una sola voz, y es uno de los seis negociadores clave en la Ronda Doha de negociaciones comerciales de la OMC.

Aunque el *multilateralismo eficaz* se ha convertido en un concepto europeo, las interpretaciones del término en el seno de la UE varían. Para los multilateralistas funcionales es una herramienta más entre muchas otras; mientras que para los normativos es una fórmula superior para la interacción y para poner en común la soberanía internacionalmente. Los Estados miembros más pequeños tienden a preferir el multilateralismo, mientras que las potencias más grandes utilizan el unilateralismo y el *minilateralismo* como sus instrumentos en política exterior.² Un ejemplo reciente de este comportamiento unilateral fue la decisión de Alemania de abstenerse en la votación del CSONU en el caso de la intervención humanitaria en Libia.

A pesar del compromiso de la UE con el multilateralismo, hay una gran brecha entre los intereses colectivos y los individuales. Las divergencias se hicieron evidentes a través del papel de Alemania en la crisis europea y su aspiración de convertirse en una potencia permanente en el CSONU, una idea que chocó con la oposición de Italia y España.³ Berlín trabajó en contra del objetivo de obtener un asiento colectivo para Bruselas y formó parte del grupo de

1. G. Grevi and A. Vasconcelos (eds.), ‘Partnerships for effective multilateralism: EU relations with Brazil, China, India and Russia’, Chailot Paper 109, París 2008; y National Intelligence Council (NIC), ‘Global Trends 2025: A Transformed World’, Washington DC 2010.

2. Ver F. Attina, ‘Managing globalisation: EU’s effective multilateralism’, *Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics* 65, septiembre 2008.

3. U. Guérot y M. Leonard, ‘The New German Question: How Europe can get the Germany it needs’, ECFR Policy Brief 30, European Council on Foreign Relations, Londres 2011.

presión G4 (junto con Japón, India y Brasil), que optaba por la membresía individual en el CSONU.

Este es sólo uno de los varios ejemplos que demuestran que la UE debe destinar mayores esfuerzos para dar forma a un diseño claro y duradero para la gobernanza global.⁴ Sin embargo, se debe señalar también que el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) ofrece una oportunidad para aumentar la presencia y credibilidad internacional de la Unión bilateral y multilateralmente.

Los breves perfiles con percepciones multilaterales que se describen a continuación, están divididos en tres grupos de países de acuerdo con sus relaciones con la UE: los tres socios status quo establecidos Canadá, Japón y Estados Unidos; los nuevos aliados afines México y Corea del Sur y los más distantes BRICS.

Canadá. El multilateralismo idealista y defensivo de Canadá demuestra que Ottawa no tiene la intención de convertirse en una gran potencia. El país es multilateral por vocación y busca fortalecer su influencia a través de las instituciones internacionales y los procesos de negociación.⁵ Dado que Canadá depende de Estados Unidos, su compromiso con el multilateralismo como instrumento preferido de política exterior se puede explicar a través del idealismo y del deseo de equilibrar la influencia y hegemonía estadounidense. Como una potencia media pionera – con habilidad para mediar – Canadá es un gran abogado de la paz global y los derechos humanos. La utilización que hace del multilateralismo está más basada en las ideas que en el interés y es normativo más que instrumental. En consecuencia, su posición es muy cercana a la idea que tiene la UE del multilateralismo eficaz.

Japón. El multilateralismo pragmático y normativo de Japón tiene una motivación similar al de Canadá, aunque está basado más en el interés que en los valores. Como la UE, Japón está particularmente comprometido con el multilateralismo tradicional y tiene interés en contrarrestar el unilateralismo de Estados Unidos a través de normas, reglas y principios colectivos. No obstante, su compromiso internacional es bastante limitado en comparación con su implicación en el multilateralismo regional. Como es el caso de algunos Estados miembros, como parte del G8, Japón es una potencia status quo cuya influencia está en declive, y por ende, está muy interesada en mantener la alianza occidental.

Estados Unidos. EE UU sigue una política de multilateralismo asertivo. Por un lado, Washington aboga fuertemente por las organizaciones internacionales, ofreciendo apoyo financiero a un número de organismos multilaterales: por ejemplo, financia el 22% del presupuesto de la ONU. Sin embargo, su interpretación está estrechamente ligada a sus intereses nacionales. En este sentido, el multilateralismo es simplemente una de las muchas estrategias estadounidenses: un medio para alcanzar un fin. Aunque la Administración Obama reafirma constantemente su compromiso con el multilateralismo, no es el instrumento dominante en su política exterior, como en los casos de la UE o Canadá.

México y Corea del Sur. Debido a su fuerte compromiso y presencia en las organizaciones multilaterales tradicionales (ambos pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), liderada por un mexicano), la UE considera a



4. P. Solbes y R. Youngs, 'Europe is failing to shape the global governance debate', *Europe's World*, Verano 2010, pp. 8–12, p. 11.

5. P. A. Haslam y E. B. Edison Rodrigues, 'Worlds apart: Canadian and Brazilian multilateralism in comparative perspective', *Canadian Foreign Policy*, Primavera 2009.

México y a Corea del Sur como países afines. A diferencia de los países BRIC, la estrategia multilateral de México tiende a seguir la de Estados Unidos. Comparte con Canadá, su socio en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la vocación por el multilateralismo y el rechazo al comportamiento unilateral. La política exterior mexicana cuenta también con una gran tradición *tercermundista*. El compromiso multilateral de Corea del Sur está motivado tanto por el conflicto con su vecino del Norte como por su alianza con EE UU. Como un país con éxito en su desarrollo y que introdujo reformas democráticas, tiene un papel pionero en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el progreso democrático. Los nombramientos de Ban Ki-moon como secretario general de la ONU y de Sang-Hyun Song como presidente de la Corte Penal Internacional (CPI), reflejan los intereses multilaterales y la presencia global surcoreana. Al formar un puente entre norte y sur, México y Corea del Sur comparten la preocupación por el desarrollo global: en 2002 Monterrey fue anfitriona de la conferencia de la ONU para la financiación del desarrollo y en 2011 la conferencia sobre eficacia de la ayuda se celebrará en Busan.

Brasil. La afirmación de que “entre los países BRIC, Brasil es el más comprometido con el multilateralismo, el concepto de poder civil de la UE” no es reflejo fiel de la realidad.⁶ Como un aliado histórico de Estados Unidos, Brasil es parte de la alianza occidental, y su política exterior es claramente multilateral. Pero aunque éste, como una democracia consolidada, es en teoría un socio ideal para la Unión, sus posiciones sobre cuestiones internacionales tienden a diferir. Su multilateralismo está menos orientado hacia los valores y es más pragmático, con un enfoque claro de desarrollo. Bajo el mandato del ex presidente Lula da Silva, Brasil se movió desde un multilateralismo defensivo a uno claramente ofensivo,⁷ dirigido a equilibrar de manera grácil a Estados Unidos.⁸ Su percepción del multilateralismo está enfocada a sus intereses nacionales y a conseguir un asiento permanente en el CSONU.

Rusia. Como una potencia tradicional no occidental, el compromiso multilateral de Rusia ha sido limitado.⁹ Como en el caso de China, la multipolaridad prevalece sobre el multilateralismo. Su integración al multilateralismo global de posguerra fría es incompleto: no ser miembro de la OMC es el principal símbolo de su transición gradual hacia el sistema internacional. Sin embargo, como parte de los *cinco permanentes* (P5) en el CSONU, Rusia es una potencia global clave.¹⁰ El uso de su derecho de veto – más que ningún otro miembro – ha sido su principal actuación en lo que respecta al multilateralismo, mientras que su comportamiento en el escenario internacional se caracteriza por el multilateralismo funcional con gran énfasis en la soberanía nacional.

India. El “enfoque de gran potencia” de India lleva al país a considerar a las instituciones multilaterales “como un medio para perseguir sus intereses nacionales”.¹¹ Al igual que Brasil y Rusia, en la ONU India tiende a votar en contra de las potencias occidentales tradicionales o a abstenerse. Su concepto de multilateralismo es menos proactivo que el de Brasil y también es defensivo (contra China). Entre los países BRIC, India es el más comprometido con las misiones de paz de la ONU y es el tercer gran proveedor de tropas. Al igual que Brasil, uno de los principales objetivos de su política exterior es

6. A. de Vasconcelos, ‘Multilateralising multipolarity’, en G. Grevi and A. Vasconcelos, op.cit., París 2008, pp. 11-32, p. 27.

7. M. Fortuna Biato, ‘¿Qué está haciendo Brasil por la gobernabilidad global?’, *Nueva Sociedad* 210, Julio-Agosto 2007.

8. A. Hurrell, ‘Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?’, *International Affairs* 82, 2006, pp. 1–19.

9. Ver A. P. Tsygankov, ‘Russia in Global Governance: Multipolarity or Multilateralism?’, en D. Lesage y P. Vercauteren (eds.), *Contemporary Global Governance: Multipolarity vs New Discourses on Global Governance* (Frankfurt/Brussels: Peter Lang Publishing Group, 2009), pp. 51–62.

10. The Foreign Policy Concept of the Russian Federation, approved by Dmitry A. Medvedev, 12 de julio de 2008 (<http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf>).

11. C. Wagner, ‘The EU and India: a deepening partnership’, en G. Grevi and A. Vasconcelos, op.cit., pp. 87–105, p. 90.

convertirse en miembro permanente del CSONU. Su política internacional se caracteriza por su autoidentificación con el sur y la defensa de los intereses nacionales.

China. El multilateralismo independiente de China es un espejo de su propia proyección como potencia, y es percibido como un camino hacia un orden global más equilibrado. Está subordinado a su mayor objetivo “buscar una política exterior independiente de paz [y] preservar la independencia, soberanía e integridad territorial de China”.¹² Como líder de los BRIC, está fuertemente comprometida con la creación de un orden mundial multipolar y – a diferencia de la UE – percibe el multilateralismo como un instrumento para alcanzar el fin último. Al contar con el veto permanente en el CSONU, su capacidad para influir en la agenda global es alta y sus opiniones tienden a diferir de las de la Unión.¹³ Aunque China es todavía un país que “acata las normas” más que uno que las dicta,¹⁴ influye en el debate internacional en áreas que van desde la economía al desarrollo.

Sudáfrica. El multilateralismo regional de Sudáfrica es limitado en su alcance y está enfocado en cuestiones de desarrollo y África. Al igual que Brasil e India, el país está abogando por una reforma de las organizaciones multilaterales y un cambio en el poder hacia las potencias emergentes regionales y globales. Aunque tiene una influencia limitada mundialmente, como *voz fuerte de África*, es parte del G20 y del G8 + 5. Bajo la presidencia de Mbeki, se esforzó por alcanzar un renacimiento africano y buscó un mayor poder internacional para el África subsahariana, incluyendo un asiento permanente en el CSONU.

Para finalizar, existe una división entre lo que Catherine Ashton llamó “asociaciones establecidas” (Canadá, Japón y Estados Unidos) y “potencias emergentes (BRICSAMS)” (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica, México y Corea del Sur).¹⁵ El primer grupo son los aliados clave de la UE en la ONU – y la OMC – en el multilateralismo tradicional. Como miembros del G8, ellos también comparten el interés en la estabilidad económica global y el mantenimiento de la alianza occidental y los valores del sistema mundial. Si se los compara con estos tres socios estratégicos establecidos, el grupo BRICSAMS busca ganar influencia y mejorar sus posiciones en el sistema internacional. Para estos siete, el principio de soberanía nacional y no injerencia en asuntos internos conserva todavía un gran atractivo. También coinciden en la utilización del multilateralismo como una estrategia para contener a los Estados más poderosos. Entre los miembros de este grupo, en su calidad de aliados de EE UU y otras potencias medianas, México y Corea del Sur están más cerca de la posición de la Unión que de las de los BRIC, cuyos miembros son parte de “las potencias emergentes alienadas, descontentas con su lugar en la ONU”.¹⁶ Éste es particularmente el caso de los países que no son miembros permanentes del CSONU. Para estos cinco, el multilateralismo es un instrumento para un orden mundial multipolar y una plataforma para aumentar sus posiciones de poder individual.

Estas muy diversas interpretaciones del multilateralismo confirman la existencia de una gran brecha entre el concepto más bien normativo de la UE y la preferencia de la mayoría de sus socios por un concepto funcional y/o revisionista. Debido a los diversos puntos de vista, existe poco espacio para un enfoque común respecto al multilateralismo. Cana-



12. Ministerio de Asuntos Exteriores de China (<http://www.fmprc.gov.cn>)

13. Ver L. Odgaard y S. Biscop, ‘The EU and China: Partners in Effective Multilateralism’, en D. Kerr y L. Fei (eds.), *The International Politics of EU-China Relations* (Oxford: Oxford University Press, 2008).

14. F. Zhongping, ‘A Chinese perspective on China-European relations’, en G. Grevi y A. Vasconcelos, op.cit., pp. 77–87, p. 82.

15. Catherine Ashton, ‘Europe and the World’, discurso pronunciado en Atenas, 8 de julio de 2010.

16. R. Gowan y F. Brantner, ‘A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN’, European Council on Foreign Relations (ECFR), Londres, 2008, p. 3.

dá es el más cercano a las percepciones de la UE, seguido de los socios estratégicos afines Japón, México y Corea del Sur. En la otra cara de la moneda no solo están los BRIC y su multilateralismo revisionista, sino también el asertivo de Estados Unidos.

La ambición de los BRIC de un reajuste sustantivo de poder en el sistema internacional es sólo parcialmente compartida por la UE y sus socios estratégicos tradicionales. Mientras que los aliados occidentales de la Unión, Canadá y Japón, están muy comprometidos (a través de su presencia y contribuciones financieras) con el multilateralismo eficaz que gira en torno a la ONU, Estados Unidos alterna entre el compromiso y la distancia, y los BRIC prefieren un multilateralismo sureño y/o uno a la medida de sus prioridades e intereses nacionales. Corea del Sur y México son potencias medianas con un perfil internacional más bajo y están, por consiguiente, más cerca de las perspectivas de Bruselas sobre el multilateralismo.

El multilateralismo institucionalizado del orden de posguerra coexiste con el nuevo concepto de grupos informales “G” y alianzas sur-sur. La UE y Canadá y Japón tienden a preferir la primera opción.¹⁷ Mientras que las potencias revisionistas del BRIC representan el nuevo multilateralismo ad hoc; la posición de Estados Unidos se ubica en algún punto intermedio. Reforzar el multilateralismo eficaz significaría aumentar la participación de los países emergentes y su contribución financiera en el “viejo multilateralismo”. Hasta el presente, la Unión, Canadá, Japón y EE UU se reparten la carga de más de dos tercios del presupuesto de la ONU (78,9%), mientras que los BRICSAMS aportan menos del 10%.

Espacio limitado para la acción global

»» Estas interpretaciones generales del multilateralismo se manifiestan en diferencias en políticas concretas. Según la tabla de puntuación en materia de política exterior de 2010 elaborada por el Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ECFR, por su sigla en inglés), la UE mostró el nivel más alto de coherencia y coordinación en materia de cambio climático (debatido en el seno de la ONU), conflictos globales (ONU, OTAN y CPI) y el debate de la Ronda Doha para la liberalización del comercio (OMC).¹⁸ Estas cuestiones y la agenda de desarrollo (ONU/OCDE-CAD) están entre las más altas prioridades en la agenda de los Veintisiete y están incluidas en sus relaciones con sus diez socios especiales.

Los párrafos siguientes describen brevemente las variaciones entre países y las políticas en las áreas de desarrollo, comercio, paz y clima. En términos generales, un análisis comparativo demuestra que la construcción de consenso es particularmente difícil cuando se trata del cambio climático, mientras que una mayor cohesión entre la posición de la UE y las de los diez socios especiales se encuentra en el desarrollo global, seguido por el comercio y la resolución de conflictos.

17. En un informe reciente, el Parlamento Europeo advierte que existe el riesgo de que las formaciones G erosionarán el sistema de la ONU. Ver Parlamento Europeo, ‘Report on the EU as a global actor: its role in multilateral organisations’ (rapporteur: María Muñiz de Urquiza), 29 de abril de 2011, párrafo 16.

18. J. Vaïsse and H. Kundnani et al., ‘European Foreign Policy Scorecard 2010’, European Council on Foreign Relations (ECFR), Londres 2011. El desempeño de la UE recibió una calificación B+.

Progreso en materia de desarrollo global. Todos los socios estratégicos comparten un alto grado de compromiso con el desarrollo global. Siendo la UE el mayor donante mundial, el desarrollo es un tema central en los intereses europeos. Aunque no tiene la misma relevancia para sus socios estratégicos, todos están comprometidos con los ODM y, en el caso de los donantes OCDE, con el objetivo de aumentar la ayuda al desarrollo al 0,7% del PIB. En este sentido, la UE va por delante (0,44% en 2009), mientras que Canadá (0,30%), Estados Unidos (0,21%), Japón (0,18%) y Corea del Sur (0,10%) se encuentran todavía bastante lejos. Entre el grupo de beneficiarios (y donantes), Brasil y Corea del Sur probablemente alcanzarán los ODM en 2015. Con mayores esfuerzos, México, Rusia y Sudáfrica podrán cumplir los criterios políticos; pero parece improbable en los casos de China e India (ver cuadro 1).

Se pueden distinguir tres diferentes grupos. Primero, la UE comparte un gran consenso con los donantes globales tradicionales, Canadá, Japón y Estados Unidos, debido a que se coordinan desde hace mucho tiempo en el CAD-OCDE, y a su compromiso con la eficacia de la ayuda.¹⁹ Por ello, no es sorprendente que, cuando se trata de cuestiones de desarrollo, estas cuatro potencias voten de manera similar en la ONU.²⁰ La Unión también comparte de forma creciente intereses y posiciones con la segunda generación de miembros de la OCDE, sobre todo con Corea del Sur (que se sumó recientemente al CAD) y México. Tercero, donantes emergentes como Brasil, China e India se concentran en una nueva definición de cooperación sur-sur que pretende una política diferente de aquella llevada a cabo por los donantes tradicionales. Son más bien reticentes a formar parte del club de la OCDE y/o cumplir con los criterios políticos, principalmente la condicionalidad democrática. Sin embargo, la cooperación triangular con Brasil e India demuestra la voluntad política para conseguir una mayor coordinación. Dado que la agenda de desarrollo se concentra en África, Sudáfrica es también un socio clave y un aliado importante para los Veintisiete.

Cuadro 1: Logro de los objetivos de desarrollo de la ONU

	0,7% AOD/PIB), 2009	SEGUIMIENTO DE LOS ODM 2011
Brasil	-	4 logrados, 4 muy probables
Canadá	0,35%	-
China	-	3 muy probables, 2 posibles, 3 sin información
Corea del Sur	0,10%	5 logrados, 1 posible, 2 sin información
Estados Unidos	0,21%	-
India	-	4 muy probables, 3 posibles, 1 sin seguimiento
Japón	0,18%	-
México	-	2 logrados, 4 muy probables, 1 posible, 1 sin información
Rusia	-	1 logrado, 3 muy probables, 2 sin información
Sudáfrica	-	5 muy probables, 3 posibles
UE	0,44% (promedio)	-

Fuentes: Informe de Cooperación al Desarrollo de la OCDE 2010; ODM Monitor 2011.



19. En 2010, la UE y Estados Unidos acordaron elaborar un plan de trabajo para mejorar la cooperación en materia de eficacia de la ayuda (ver EU-US Summit, Joint Statement, Lisboa, 20 de noviembre de 2010).

20. T. Renard y B. Hooijmaaijers, 'Assessing the EU's Strategic Partnerships in the UN System', Security Policy Brief 24, Egmont, Bruselas 2011, p. 2.

Avances parciales en materia de comercio y la Ronda Doha de la OMC. El comercio es la segunda mayor área de interés común y creciente convergencia entre la UE y sus socios estratégicos. Según el Consejo Europeo del 16 de septiembre de 2010, “fortalecer el comercio con socios estratégicos constituye un objetivo fundamental”. Éste ocupa un lugar prioritario en la agenda de la Unión con sus socios principales (Estados Unidos, China y Rusia) y con aquellos con los que ya ha firmado un Acuerdo de Libre Comercio (México, Sudáfrica y Corea del Sur), lo hará pronto (India) o está por iniciar negociaciones (Canadá y Japón). El comercio es un aspecto más complicado de las relaciones europeas con Pekín, Brasilia, Moscú y Washington. Por ende, no es una coincidencia que la liberalización del comercio con este grupo de países no esté prevista o no sea probable (en el caso de las negociaciones UE–MERCOSUR).

Además de las disputas sectoriales en materia de comercio entre la UE y EE UU (2% del intercambio total), el principal conflicto comercial es la división norte-sur entre la Unión, Estados Unidos y Japón, por un lado, y los BICSAMS (sin Rusia), por el otro. Mientras que el primer grupo pretende una reducción sustancial de los aranceles sobre los productos industriales y la apertura del sector de servicios, los segundos demandan períodos más largos de transición para la reducción arancelaria, así como la eliminación de subsidios a la agricultura. Este último fue uno de los mayores obstáculos que impidió la conclusión de la Ronda de Doha en la OMC, estancada desde 2008. Brasil, en particular, es un firme opositor a las ayudas agrícolas y tiene aranceles altos para productos clave en el sector industrial, en el cual es más proteccionista que India y Sudáfrica.²¹

El comercio es un problema menor en las relaciones con México y Corea del Sur, que ya han firmado Acuerdos de Libre Comercio con la UE. Rusia es un caso especial. A pesar de que su intento de integrarse a la OMC ha sido apoyado por Bruselas, más de 16 años de negociaciones demuestran la cantidad de obstáculos que existen (incluyendo un alto nivel de subsidios a los cultivos). No obstante, en la cumbre UE-Rusia de junio de 2011, el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, declaró que “el acceso de Rusia a la OMC es todavía posible en el curso de este año”.²² Si esto se cumpliera, sería un triunfo para los esfuerzos de los Veintisiete hacia un multilateralismo eficaz en sus relaciones con Moscú. Sin embargo, dado el largo proceso de negociaciones, no hay demasiada cabida para el optimismo.

Divergencias sobre la resolución de conflictos internacionales. Las cuestiones de seguridad internacional son una preocupación compartida en todas las AE. Estas incluyen Irán y la no proliferación de armas nucleares, y Afganistán y la Corte Penal Internacional (CPI) – dos temas en los que el consenso es significativo entre los Estados miembros de la UE. Sin embargo, en general, el acuerdo entre Bruselas y sus socios no es particularmente alto.²³ El comportamiento a la hora de votar sobre la resolución de conflictos y cuestiones de seguridad de la ONU sugiere que Canadá es el aliado global más cercano con que cuenta la Unión, seguido por Japón y Corea del Sur, mientras que India y China se ubican lejos de las posiciones europeas.²⁴ Canadá y los Veintisiete comparten un compromiso muy

21. S. Gratius y S.L. John de Sousa, ‘The IBSA (India, Brazil, South Africa) Dialogue Forum and the EU: Prospects for coordination’, en J. Husar y G. Maihold, *Europe and new leading powers: towards partnership in strategic policy areas* (Baden-Baden: Nomos, 2010).

22. Declaración del presidente Barroso tras la cumbre Rusia–UE en la rueda de prensa conjunta con el presidente ruso, Dmitry Medvedev, y el presidente del Consejo Europeo Herman Van Rompuy, Nizhy Novogorod, 10 de junio de 2011.

23. La seguridad se incluye en los ‘cuatro espacios comunes’ con Rusia y en la asociación estratégica con Japón, y es un tema central en la agenda con Corea del Sur. La seguridad pública es importante para Brasil y México, y la cooperación con Sudáfrica se ha centrado en la seguridad regional. La UE ha establecido diálogos sectoriales sobre seguridad y defensa con Canadá, China, India y Estados Unidos.

24. T.Renard y B. Hooijmaaijers, op.cit. p. 2.

importante con la paz global a través del multilateralismo, y cooperan estrechamente en la estabilización de Afganistán,²⁵ Kosovo y los Territorios Palestinos. Irak, Guantánamo y Libia han dividido a la UE y la comunidad internacional sobre cuál es la mejor forma de resolver los conflictos mundiales y las amenazas a la seguridad.

La UE tiene un papel clave en la lucha contra la proliferación nuclear, sobre todo en el caso de Irán. La mayoría de sus Estados miembros asumieron la responsabilidad de estabilizar Afganistán. Los Veintisiete apoyan la Corte Penal Internacional. La posición europea sobre la no proliferación está respaldada por sus tres socios tradicionales y su *aliado natural*, Corea del Sur. La posición de los BRIC es un poco más ambivalente respecto al reconocimiento de potencias nucleares. En particular Brasil ha sido reticente a condenar la posible transformación de Irán en potencia nuclear, mientras que Rusia demoró su apoyo a las “sanciones más duras”.²⁶ La UE apoyó con firmeza la resolución del CSONU de junio de 2010 que impuso un castigo a Irán. Francia, EE UU, Reino Unido, China, Rusia y los miembros no permanentes (entre ellos Japón y México) votaron a favor de las penas. Brasil votó en contra. Aunque la no proliferación es parte del diálogo sobre seguridad que la Unión mantiene con India, el país es una potencia atómica. Este hecho fue reconocido de forma extraoficial a través del acuerdo de India sobre cooperación nuclear con Estados Unidos, socavando la credibilidad del régimen multilateral de no proliferación.

La CPI ha ahondado las divisiones. El respaldo de la UE es grande, pero Estados Unidos rehusó sumarse, y China, India y Rusia se muestran reticentes. Existe también un margen limitado para la cooperación colectiva en Afganistán: el gran compromiso de la Unión y sus socios tradicionales, sobre todo Canadá y EE UU, tanto en la OTAN como en la ONU, contrastan con la no participación de los BRICSAMS.

Posiciones diferentes en materia de cambio climático. Aunque el cambio climático es una preocupación compartida por la UE y los diez socios especiales, el consenso acerca de cuál es el mejor enfoque es particularmente débil. La convención de la ONU sobre cambio climático ha sido adoptada por la Unión y todos sus socios estratégicos, pero Estados Unidos no ha ratificado el Protocolo de Kyoto. Aún cuando todas las partes concuerdan en la necesidad de alcanzar un acuerdo global y el objetivo – limitar el incremento del promedio mundial de la temperatura a menos de 2° C – las opiniones sobre qué medios se necesitan, difieren. Las divisiones entre Bruselas, por un lado, y Pekín y Washington, por otro, son palpables. Estos últimos países han sido los que más se han opuesto a convertir en vinculantes los compromisos sobre la reducción de emisiones de gas de efecto invernadero (GEI), un objetivo clave de los Veintisiete. La Unión se ha convertido en líder del multilateralismo en el cambio climático, mientras que EE UU ha surgido como la principal potencia de veto.

El cambio climático es también relevante en las relaciones de la UE con Brasil, una potencia verde con fuentes de energía limpia y que cuenta en su territorio con la selva tropical más extensa del mundo.²⁷ A pesar de los diálogos de alto nivel entre ambos sobre esta materia y sobre la dimensión ambiental del desarrollo sostenible, la división norte-sur es evidente: Brasil solicita una disminución sustancial en las emisiones de

25. Canadá participa en la misión de la policía de la UE (EUPOL) en Afganistán.

26. K. Barysch, ‘The EU and Russia: All smiles and no action?’, CER Policy Brief, Centre for European Reform, Londres, 2011.

27. Brasil será la sede de la Conferencia de la ONU Río + 20 sobre Desarrollo Sostenible en junio de 2012.

GEI por parte de los países industrializados, y la Unión demanda el fin de la deforestación que es responsable del 15% de GEI. Otros socios estratégicos, tales como Rusia o India, no están especialmente preocupados por el cambio climático y están menos comprometidos con las reducciones individuales de emisiones de gas.²⁸

Las posiciones de los socios estratégicos se pueden dividir en dos grupos. Brasil, China, India, México y Sudáfrica piden altos porcentajes de reducción de GEI para los países industrializados. Por su parte, Japón, Estados Unidos y Canadá sólo aceptarán un nivel de reducciones un poco más bajo (ver cuadro 2). En los casos de China, India y México, su mayor prioridad es la erradicación de la pobreza, no el cambio climático. Las diferencias entre la UE y sus socios estratégicos se hicieron evidentes en la cumbre de Copenhague de 2009, cuando Pekín y Washington, los mayores emisores de dióxido de carbono, aunaron fuerzas para bloquear el acuerdo. EE UU y los BRIC redactaron un borrador del acuerdo no vinculante. Aunque Bruselas presentó una posición común, no pudo consensuar un bloque de negociación con otros: ni siquiera Japón o Canadá compartieron su posición.²⁹

Cuadro 2: Posiciones sobre cambio climático (compromisos en cantidades absolutas, 2009)

Brasil	Reducción del 10% de las emisiones de GEI de los niveles de 1990 para 2020
Canadá	Reducción del 17% de emisiones de GEI de los niveles de 2005 para 2020 (aprox. el 4% de emisiones de GEI de los niveles de 1990), alineado a la posición de Estados Unidos
China*	Reducción del 40% de emisiones de GEI de los niveles de 2005 (por PIB) para 2020 (aprox. el 6% de emisiones de GEI del nivel de 1990)
Corea del Sur*	Reducción del 17% de las emisiones de GEI de los niveles de 2005 para 2020 (aprox. el 4% de las emisiones de GEI de los niveles de 2005 para 2020), alineado a la posición de Estados Unidos
Estados Unidos	Reducción del 17% de las emisiones de GEI de los niveles de 2005 para 2020 (aprox. el 4% de los niveles de emisiones de GEI de 1990)
India*	Reducción del 25% de emisiones de GEI de los niveles de 2005 para 2020 (aprox. el 2% de emisiones de GEI del nivel de 1990)
Japón	Reducción del 10% de las emisiones de GEI del nivel de 1990 para 2020
México	Reducción del 50% de las emisiones de GEI de los niveles de 2000 para 2020 (6,5% del nivel de 1990 para 2020)
Rusia	Reducción del 10-15% de las emisiones de GEI de los niveles de 1990 para 2020
Sudáfrica	Reducción del 18% de las emisiones de GEI de los niveles de 1990 para 2020
EU	Reducción del 20% de la reducción de GEI de los niveles de 1990 para 2020

Fuente: elaboración propia.

* China e India vinculan las reducciones de GEI con el PIB y no a los niveles de emisión.

Este resumen demuestra que existen grados variados de convergencia por Estado y por tema. El bilateralismo parece ser una opción más realista para avanzar en el campo del cambio climático, mientras que un enfoque minilateralista adoptado por coaliciones

28. T. Renard, op.cit. 2011, p. 26.

29. Ver Consejo de la Unión Europea, cumbre UE-Canadá, Comunicado de prensa, Bruselas, 5 de mayo de 2010.

ad hoc es más apropiado para progresar en materia de comercio y paz global. El desarrollo es la única cuestión en la que el multilateralismo colectivo entre la UE y los diez socios especiales parece posible sin diluir las posiciones y compromisos europeos multilaterales.

Según sus posiciones básicas sobre el cambio climático, el desarrollo global, la paz y el comercio, Canadá y Japón parecen ser los aliados más cercanos de Europa; mientras que las mayores diferencias se dan en las relaciones con Rusia y China. Las visiones mundiales en todos los sectores también muestran que Corea del Sur y México son países más cercanos a la UE que a los BRIC.³⁰ Estados Unidos es sin duda la contraparte principal de la Unión – pero no necesariamente su aliado más fuerte para el multilateralismo eficaz.³¹ Las diferencias respecto del cambio climático y la resolución de conflictos internacionales confirman “la necesidad de aumentar el perfil político de las relaciones UE-Estados Unidos y tornarlas más estratégicas y eficaces”.³² Sudáfrica, India y Brasil son los socios más distantes en materia de gobernanza global, aunque las diferencias no son insuperables. La soberanía nacional y la no injerencia en asuntos internos todavía dominan el comportamiento internacional de los BRIC.

Obviamente, las afinidades globales y las distancias entre la UE y los diez socios especiales dependen de la orientación política de sus respectivos gobiernos y las visiones que tienen sobre estos temas. Brasil bajo el mandato de Lula fue probablemente más difícil de *alinear* de lo que lo es con Rousseff; una asociación global con el partido conservador de México podría ser más fácil que con uno liderado por el PRI; Sudáfrica bajo Mbeki tenía más en común con la Unión que la actual presidencia de Zuma y la Administración Obama está más cerca del enfoque europeo que el gobierno anterior. Pero aunque no hay alianzas estables con ninguno de los diez socios estratégicos que superen las posiciones de los Ejecutivos, algunos están más cerca que otros de Bruselas.

Multilateralismo a través del bilateralismo

»» El objetivo de la UE de utilizar a sus socios estratégicos para profundizar en el multilateralismo es a muy largo plazo y sólo puede ser alcanzado parcialmente. Por ahora, basarse en el bilateralismo parece ser el enfoque más factible, haciendo el mejor uso posible de las asociaciones estratégicas.

Los patrones bilaterales aún determinan el comportamiento multilateral. El creciente número de acuerdos comerciales individuales entre la UE y sus socios estratégicos, así

»»

30. Esta afirmación coincide con un estudio similar de su comportamiento en la Asamblea General de la ONU: Canadá, Japón y Corea del Sur mostraron la mayor cohesión de voto con la UE, seguida de Brasil, México, Rusia y Sudáfrica, mientras que China, India y Estados Unidos tendieron a votar de forma distinta. Ver T. Renard y B. Hooijmaaijers, op. cit., 2011, p. 1.

31. Como lo confirman T. Renard y B. Hooijmaaijers, op.cit., 2011.

32. Comunicado de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social Europeo: ‘A stronger EU-US partnership and a more open market for the 21st century’, Bruselas, 18 de mayo de 2005, p. 17.

como el estancamiento de la Ronda de Doha de la OMC demuestran los límites del multilateralismo en un mundo multipolar. Una prueba más de la tendencia hacia las soluciones bilaterales con costes multilaterales fue el acuerdo entre China y Estados Unidos en Copenhague, que se oponía a la agenda de la Unión.

Se puede extraer una conclusión similar respecto de la paz global y el régimen de no proliferación, cuyos reveses se pueden explicar por la adhesión a los principios de soberanía nacional y no injerencia por parte de los BRIC, pero también debido al fracaso de la reforma del CSONU. En este contexto, el Parlamento Europeo subraya que la UE “debería desempeñar un papel más activo y de liderazgo en la reforma de la gobernanza global” como la única vía para reforzar el multilateralismo institucional.³³

El minilateralismo y la oposición entre el multilateralismo tradicional y el sur-sur caracterizan la agenda global de la cooperación al desarrollo. Existe una clara división entre el mundo de la OCDE regido por los valores y el enfoque sur-sur de no injerencia en asuntos internos (incluyendo la democracia, los derechos humanos y la gobernanza). Teniendo en cuenta estos datos, dado que las prioridades (tales como África) son más altas y el interés es mayor, parece que hay un margen más amplio para alcanzar una posición mutuamente aceptable que en otros campos.

Sin embargo, el limitado progreso en términos de cohesión y cooperación entre la UE y los diez socios estratégicos muestra que el multilateralismo está en crisis. De manera creciente, el enfoque multilateral está siendo reemplazado por fórmulas bilaterales y minilaterales más realistas. Debido a la debilidad del sistema de la ONU y el peso decreciente de la OMC como la fuerza motriz del libre comercio mundial, el multilateralismo eficaz de la Unión también está perdiendo terreno. Más de allá de países pequeños tales como los aliados tradicionales de la Unión, Canadá y Japón, es difícil encontrar socios bilaterales para las posiciones europeas en las organizaciones multilaterales.

Según José Manuel Durao Barroso, “en nuestro mundo globalizado, las relaciones que cimentamos con los socios estratégicos determinan nuestra prosperidad”.³⁴ Si la asociación estratégica condiciona el futuro de Europa, como sugiere el presidente de la Comisión Europea, la UE debería dedicar más tiempo y atención a evaluar cómo tratar a los diez socios especiales en el ámbito internacional. Existen tres opciones a la hora de utilizar las AE: como socios bilaterales individuales; como aliados selectos para el minilateralismo o como un bloque multilateral de países. De acuerdo con estas opciones, Bruselas debería desarrollar una estrategia de tres pasos para llegar a un multilateralismo eficaz: 1) avanzar primero bilateralmente, 2) crear alianzas ad hoc a medio plazo y 3) a largo plazo, buscar el progreso entre la UE y los diez socios especiales en el ámbito multilateral.

Como un primer paso, la UE debería profundizar sus alianzas bilaterales y elegir temas para la cooperación multilateral. A corto y medio plazo, un enfoque bilateral para una acción global parece ser una opción más realista que el multilateralismo colectivo entre la UE y los diez socios. La creación de alianzas bilaterales sirve asimismo para promover un SEAE centrado en relaciones sólidas con un abanico más amplio de socios.

33. Parlamento Europeo, ‘Report on the EU as a global actor: its role in multilateral organisations’, Comisión de Asuntos Exteriores (relatora: María Muñiz de Urquiza), Bruselas, 29 de abril de 2011, párrafo 4.

34. Discurso del Presidente Barroso ‘El estado de la Unión’, Bruselas, 7 de septiembre de 2010.

La UE debería también reconocer que coexisten bajo el mismo encabezamiento diferentes categorías de asociaciones estratégicas para el multilateralismo: aliados (Canadá y Japón), países afines (Estados Unidos, México y Corea del Sur), socios distantes (Brasil e India) y difíciles (China y Rusia). Dentro de este grupo hay socios dominantes (Estados Unidos, China y Rusia) y menores (todos los demás). Aún más, existe una brecha clara entre los viejos y los nuevos Estados estratégicos. Esta variedad debería reflejarse en la política de la UE.

Asimismo, existe la urgente necesidad de adaptar las asociaciones estratégicas a los diferentes niveles de agrupación y desarrollar instrumentos diferenciados para cada uno de ellos. En este sentido, las asociaciones estratégicas bilaterales de los países miembros – 16 en el caso de Rusia – deberían estar integradas también en una política colectiva y más coherente de la Unión hacia los diez socios especiales en el marco del SEAE. Esta armonización podría incluir nuevas cuestiones (tales como la cooperación militar en el caso de Brasil y Francia) en la agenda bilateral UE-diez socios especiales. También requeriría una actuación más activa de los participantes en las relaciones, cumbres y procesos de toma de decisión en una esfera supranacional, según la división del trabajo en la política exterior de la UE establecida en el Tratado de Lisboa entre la Comisión Europea, el Consejo y los Estados miembros.

En términos prácticos, este escenario implicaría una profundización de las alianzas bilaterales que empezara con aquellas cuestiones en las que las posiciones comunes con los socios estratégicos individuales son más probables, tales como el comercio con Rusia, la paz global con Canadá y Japón y el desarrollo con Estados Unidos, México y Corea del Sur. Sin embargo, en lugar de declaraciones comunes que sugieren la inexistencia de posturas coincidentes, los diálogos y cumbres deberían servir como un foro para debatir y superar las divergencias. Las estrategias bilaterales y los planes de acción podrían ser diseñados para hacer frente a la agenda global.

Con esto no se pretende sugerir que no sea vital para la UE el compromiso con Estados más *difíciles* – de hecho las AE existen en parte para gestionar las divergencias. Más bien, sirve para argumentar que es necesario apuntarse éxitos tangibles en sus AE a corto plazo, para demostrar que al menos en algunas cuestiones y con algunos socios estos acuerdos pueden desempeñar un papel útil para sustentar las reglas multilaterales, más que amenazarlas. Más allá de la retórica, la UE tiene que demostrar que las AE son capaces de alcanzar este modesto objetivo.

Un segundo paso sería el de ampliar esa cooperación bilateral. Dado su tamaño y la probabilidad de un futuro declive, la UE necesita buscar nuevos aliados para presionar por la gobernanza mundial y las reglas internacionales. Las alianzas temáticas ad hoc podrían ser un modo de avanzar. En lugar de presionar hacia un *gran acuerdo*, la Unión se podría centrar en crear una alianza con sus socios más cercanos en multilateralismo (Canadá, Japón, Corea del Sur y México) con el objetivo de progresar hacia dicha gobernanza; consolidar la coordinación con su socio estratégico real Estados Unidos y profundizar la cooperación con sus aliados globales más distantes, en particular, China y Rusia.

Si la UE decide construir alianzas ad hoc, debe primero reconocer la diversidad concentrándose en las diferencias (construcción de consensos sobre cuestiones controvertidas) y similitudes (acciones y posiciones comunes). Basándose en esto, se pueden desarrollar instrumentos específicos, tales como un foro separado con países afines (Canadá, Japón, México y Corea del Sur), los BRIC y socios estratégicos clave como China y Estados Unidos.

Otra opción sería elegir socios de acuerdo con líneas temáticas. Por ejemplo, centrándose en el cambio climático con Brasil, China y Estados Unidos, el desarrollo con los

BRICSAM, el comercio con los aliados que ya han firmado acuerdos de libre comercio y con Brasil, India, China y EE UU, y enfocar temas concretos en materia de resolución de conflictos internacionales, con países diferentes (Corea del Norte con Corea del Sur y los otros miembros del grupo de los Seis, Irán con Brasil, China y Estados Unidos, Afganistán con Canadá, India y EE UU). Estos diálogos y alianzas ad hoc podrían servir para resolver las diferencias con los socios reticentes y profundizar en el consenso con los afines.

Por el momento, el tercer paso, negociaciones colectivas entre la Unión y los diez socios especiales, es un escenario poco probable. Si las asociaciones estratégicas se ven como instrumentales para el multilateralismo eficaz de la UE, todavía queda mucho trabajo por hacer. Más allá del compromiso general con un fuerte multilateralismo enfocado en la ONU, ninguna de las cuestiones analizadas ha atraído un consenso entre la Unión y los diez socios especiales. Antes bien, existe una clara división entre los aliados afines, los socios estratégicos y los no afines.

Un ejemplo concreto de la dificultad de definir un terreno común fue el voto (inicialmente fracasado) sobre el estatus especial de la UE en la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2010.³⁵ Mientras que cuatro socios estratégicos (China, India, Rusia y Sudáfrica) inicialmente votaron en contra y Brasil y Canadá se abstuvieron, el borrador de resolución fue apoyado por cuatro aliados (Japón, México, Corea del Sur y Estados Unidos). Aunque la Unión finalmente ganó el derecho a hacer uso de la palabra en Naciones Unidas, el resultado positivo del 3 de mayo de 2011 fue consecuencia de un duro *lobbying* y la concesión de extender ese mismo derecho a otras entidades.

Aparte del área de cooperación al desarrollo, la acción global entre la UE y los diez socios especiales como un grupo parece improbable. Más aún, no hay evidencia empírica que sugiera que las asociaciones estratégicas hayan apoyado el multilateralismo eficaz de la Unión. En el caso de Canadá, como aliado más cercano en materia de gobernanza mundial (a pesar de las diferencias en el campo del cambio climático), el alineamiento internacional no es el resultado de una asociación estratégica centrada en lo económico, sino de relaciones duraderas basadas en posiciones globales similares a nivel bilateral y la convergencia en organizaciones internacionales. En el caso de aquellos actores globales que están más alejados de las posiciones de Bruselas, particularmente los BRIC, las asociaciones estratégicas no han reducido las visiones generales más distantes. Aún los defensores de un “meta-diálogo sobre multilateralismo”³⁶ deben admitir que el “proceso de establecer una asociación estratégica no tuvo un impacto visible en el patrón de los votos de la Asamblea General de la ONU”.³⁷

Si los socios estratégicos (incluyendo a los BRIC) se conciben como un camino hacia el multilateralismo, Bruselas también tiene que ser capaz de adaptarse a los intereses y prioridades de sus nuevos aliados en el escenario internacional. Este proceso de aprendizaje mutuo requerirá complejas negociaciones e implicará hacer ciertas concesiones en términos de intereses (proteccionismo económico relacionado al medio ambiente y al comercio) y valores (democracia y derechos humanos, desarrollo y paz). Esto podría implicar construir un nuevo consenso interno entre las instituciones supranacionales y los Estados miembros de la UE.

35. La UE consigue estatus de observadora con derecho a que sus representantes hagan uso de la palabra.

36. T. Renard y B. Hooijmaaijers, op. cit., 2011, p. 41.

37. T. Renard y Hooijmaaijers, op.cit., 2011, p. 2.

Sin esfuerzos adicionales para alinearse y coordinarse bilateral y minilateralmente, el multilateralismo eficaz a través de asociaciones estratégicas no es una fórmula viable. Será una tarea difícil y gradual mejorarlas con un mayor consenso y coherencia en el escenario mundial, en particular sobre cuestiones conflictivas (cambio climático y paz global). El progreso depende de la voluntad política de sus socios internacionales más reticentes para entrar en un diálogo abierto y franco sobre cuestiones controvertidas incluyendo los principios de soberanía y no injerencia como un obstáculo para la acción global con la Unión. Pero también depende de Bruselas adaptar su política hacia los BRIC y encontrar un consenso entre las demandas tradicionales europeas y los enfoques nacionalistas de desarrollo de sus nuevos aliados estratégicos.

Esta opción significaría la armonización de contenidos de las asociaciones estratégicas hacia el objetivo común de multilateralismo eficaz, incluyendo tópicos similares y diálogos sectoriales en todas las asociaciones y la definición de objetivos concretos para cada cuestión global. Este proceso ya ha comenzado, dado que las declaraciones de las cumbres y los planes de acción reflejan temas y afirmaciones similares. Sin embargo, sin negociaciones previas bilaterales y minilaterales, que definan un mínimo denominador común con los diez socios especiales, probablemente no se favorecerán los propios valores y principios de la UE. Construir una base común con los diez socios especiales es un largo y sinuoso camino que debe pasar primero por el bilateralismo y el minilateralismo.

Conclusión

»» Si los intereses multilaterales y las posiciones entre la UE y los diez socios especiales son muy diferentes, ¿pueden las asociaciones estratégicas “convertirse en un instrumento para avanzar hacia un futuro cooperativo”?³⁸ A la larga, sí, pero a corto y medio plazo, este documento argumenta lo contrario: en lugar de forzar un amplio consenso sobre el multilateralismo, lo que podría implicar abandonar algunas posiciones tradicionales de la UE, ésta debería “ir primero por lo bilateral” o practicar formas multilaterales a medida con sus socios estratégicos.

Mientras que en sectores difíciles (cambio climático, paz global) una “gran coalición sobre el multilateralismo” podría forzar a la UE a ajustar sus conceptos y posiciones a los otros, el bilateralismo y el minilateralismo podrían significar el ajuste de los diez socios especiales a los valores de la Unión y su tipo de multilateralismo institucionalizado y viceversa. Aparte de los objetivos globales de desarrollo, en las otras tres cuestiones centrales analizadas, una *gran negociación* parece no ser una opción ni realista ni deseable para la Unión.

Por el momento, la cooperación bilateral parece ser una fórmula más viable para fortalecer el multilateralismo eficaz de la UE. El objetivo aquí no es abogar por la *realpolitik* bilateral, sino sugerir una ruta cautelosa de tres pasos para avanzar en el multilateralis-

»»

mo eficaz de la Unión: avanzar primero bilateralmente, crear alianzas ad hoc a medio plazo y buscar, a largo plazo, el progreso entre Bruselas y los diez socios especiales de forma multilateral. En este sentido, el bilateralismo no es opuesto a la negociación multilateral, pero puede utilizarse como un camino a largo plazo hacia una visión más cercana a la interpretación y práctica del multilateralismo europeo. Una condición sine qua non de esta difícil tarea es el reconocimiento de las diferencias existentes y la voluntad política para encontrar una base común con aliados individuales en el escenario internacional.

La UE no ha tomado aún ninguna decisión formal sobre cómo hacer frente a estas tres opciones. En realidad, podría no hacerlo nunca. En contra de la retórica oficial, la Unión utiliza las AE como una plataforma para mejorar las relaciones bilaterales más que para la acción global con vistas a fortalecer el multilateralismo eficaz. Quedan por desarrollar todavía mecanismos especiales para la cooperación global. Hasta ahora, los únicos instrumentos disponibles son la diplomacia de las cumbres y sectores específicos de diálogo con algunos socios, no con todos.

Más aún, existen muy pocos incentivos financieros o políticos para que los diez socios especiales quieran suscribir el concepto de multilateralismo y las posiciones globales de la UE. La Unión podría hacer más. Por ejemplo, podría ofrecer a sus aliados estratégicos un trato preferencial y el acceso a su sistema basado en normas, o concesiones comerciales especiales. Más allá de un pensamiento estratégico en materia de incentivos, Bruselas necesita explicar con urgencia a sus socios las ventajas de su multilateralismo normativo y aumentar la visibilidad de las posiciones globales europeas.

Los próximos pasos demostrarán si los socios especiales se benefician de un tratamiento colectivo específico, o si son vistos como países individuales y parte del diseño bilateral del SEAE y los concepto(s) de multilateralismo eficaz de la UE. Mientras tanto, la comunidad académica continuará especulando sobre el sentido y el contenido de las asociaciones estratégicas colectivas (UE) e individuales (Estados miembros) con un grupo muy heterogéneo de países. En este sentido, este documento forma parte de un debate abierto y permanente sobre el futuro de la política exterior de la Unión Europea.

DOCUMENTOS DE TRABAJO RECIENTES

- 108** El déficit de seguridad en el sur del Cáucaso, **Jos Boonstra, Neil Melvin, Mayo 2011**
- 107** La construcción de un estado inclusivo: el género en las situaciones de post-conflicto, **Clare Castillejo, Marzo 2011**
- 106** Los malentendidos de la promoción de la democracia, **Richard Youngs, Enero 2011**
- 105** Asociaciones estratégicas más eficaces para la UE, **Giovanni Grevi, Diciembre 2010**
- 104** Sucesiones orquestadas y estabilidad en el mundo árabe, **Kristina Kausch, Noviembre 2010**
- 103** Alcanzar la seguridad mediante la democracia: Entre la aspiración y la pretensión, **Richard Youngs, Octubre 2010**
- 102** El fin de la condicionalidad democrática, **Richard Youngs, Septiembre 2010**
- 101** El Golfo en el nuevo orden internacional: ¿una potencia emergente olvidada?, **FRIDE, Septiembre 2010**
- 100** Cómo revitalizar la ayuda a la democracia: la perspectiva de los receptores, **Richard Youngs, Junio 2010**
- 99** La Asociación Oriental de la Unión Europea: Un año de retrocesos, **Jos Boonstra y Natalia Shapovalova, Mayo 2010**
- 98** La UE y el círculo vicioso entre pobreza y seguridad en América Latina, **Susanne Gratius, Mayo 2010**
- 97** The Gulf takes charge in the MENA region, **Edward Burke and Sara Bazoobandi, Abril 2010**
- 96** Is there a new autocracy promotion?, **Peter Burnell, Marzo 2010**
- 95** ¿Cambio o Continuidad? La política estadounidense hacia Oriente Medio y sus implicaciones para la Unión Europea, **Ana Echagüe, Marzo 2010**
- 94** Las políticas europeas de resolución de conflictos: una construcción de la paz truncada, **Fernanda Faria y Richard Youngs, Marzo 2010**
- 93** Por qué la Unión Europea necesita una política más amplia hacia Oriente Medio, **Edward Burke, Ana Echagüe y Richard Youngs, Febrero 2010**
- 92** A New Agenda for US-EU. Security Cooperation, **Daniel Korski, Daniel Serwer y Megan Chabalowski, Noviembre 2009**
- 91** El dilema de la construcción del Estado en Kosovo: La fragilidad en un Estado cuestionado, **Lucia Montanaro, Octubre 2009**
- 90** El “soldado-diplomático” en Afganistán e Irak, **Edward Burke, Septiembre 2009**
- 89** La empresa como actor de la reconstrucción post bélica, **Carlos Fernández y Aitor Pérez, Agosto 2009**
- 88** A criminal bargain: the state and security in Guatemala, **Ivan Briscoe, Septiembre 2009**
- 87** Informe de Estudio de Caso: La respuesta humanitaria española a la temporada de huracanes de 2008 en Haití, **Velina Stoianova y Soledad Posada, Julio 2009**
- 86** Evaluaciones de gobernanza y rendición de cuentas interna: Contribuir al debate nacional y cambiar las prácticas de ayuda, **Stefan Meyer, Junio 2009**
- 85** Tunisia: The Life of Others. Freedom of Association and Civil Society in the Middle East and North Africa, **Kristina Kausch, Junio 2009**
- 84** ‘Strong Foundations?’: The Imperative for Reform in Saudi Arabia, **Ana Echagüe y Edward Burke, Junio 2009**
- 83** Women’s political participation and influence in Sierra Leone, **Clare Castillejo, Junio 2009**
- 82** Defenders in Retreat. Freedom of Association and Civil Society in Egypt, **Kristina Kausch, Abril 2009**
- 81** Angola: ‘Failed’ yet ‘Successful’, **David Sogge, Abril 2009**
- 80** Impasse in Euro-Gulf Relations, **Richard Youngs, Abril 2009**
- 79** La división del trabajo internacional: Desafiando al paradigma de la asociación. Marco analítico y metodología para los estudios de país, **Nils-Sjard Schulz, Febrero 2009**
- 78** Violencia urbana: Un desafío al fortalecimiento institucional. El caso de América Latina, **Laura Tedesco, Febrero 2009**



Goya, 5-7 pasaje 2^a • 28001 Madrid (Spain) • Tel.: +34 91 244 47 40
Fax: +34 91 244 47 41 • fride@fride.org
www.fride.org