1. Introducción

> La política exterior es un plan, una apuesta de futuro, y por ahora se limita a una colección de medios y de procedimientos para poner de acuerdo a veintisiete gobiernos cada vez que se necesita actuar. Así la Unión [Europea] no puede emerger como actor político en el mundo.
>
> José María de Areilza Carvajal, Secretario General de Aspen Institute España[1]

> Most important words of past decade were not "war on terror" but "made in China". On present trends, the three most important words of this decade will be "owned by China".
>
> Gerard Lyons, chief economist of Standard Chartered Bank[2]

1.1. Objeto de estudio, hipótesis y justificación del artículo

Diez años después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 hemos podido comprobar que el mundo ha seguido su curso y que, a la postre, ha habido acontecimientos mucho más importantes que los vividos en Nueva York aquel fatídico día[3]. El ascenso de los 'países emergentes', el declive relativo de Occidente, la globalización o la crisis económica son solo algunos de los hechos que superan en relevancia a la irrupción del terrorismo durante la pasada década en las agendas de los Gobiernos, occidentales y no occidentales, como máxima preocupación.

A lo largo de este artículo se va a realizar una aproximación al nuevo reparto del poder mundial, al trasvase de poder, sin precedentes en la historia, que se está realizando entre Occidente y Oriente o, si se prefiere, entre el Atlántico y el Pacífico. Una vez estudiada esta nueva realidad internacional se tratará la respuesta europea ante el abanico de desafíos que se plantean. Para ello, se identificarán los problemas tal y como se perciben desde Europa y se estudiará a la Unión Europea como polo de poder dentro del sistema multipolar y global que se está configurando hoy.

Cómo percibe la Unión Europea el entorno en el que tiene que vivir, es decir, cómo se ve el mundo desde Europa y; sobre todo, cómo se percibe que se tiene que responder ante estos retos y desafíos, son preguntas a las que se quiere dar respuesta desde Europa con las conocidas como 'asociaciones estratégicas'.

La UE, sumida en tantos problemas que crecen por doquier –económicos y políticos–, está llevando a cabo una lucha por ser un polo de poder dentro de este complejo sistema multipolar y global. Quiere jugar la par-

---

1 DE AREILZA CARVAJAL, José María: "La Unión Europea como estilo". *ABC*. 6 de mayo de 2011.

2 Citado en BARBER, Lionel: "The end of US hegemony": Legacy of 9/11". *Financial Times*. 5 de septiembre de 2011.

3 Véanse, al respecto, algunos de los siguientes artículos:

BARBER, Lionel: "The end of US hegemony: Legacy of 9/11". *Financial Times*. 5 de septiembre de 2011.

GARTON ASH, Timothy: "El 11-S parecerá un desvío en la historia". *El País*. 10 de septiembre de 2011.

KENNEDY, Paul: "¿Debilitó o fortaleció a EEUU el 11-S?". *El País*. 8 de septiembre de 2011

NYE, Joseph S.: "Diez años después de que rugiera el ratón". *Project Syndicate*. 1 de septiembre de 2011. Disponible en http://www.project-syndicate.org/commentary/nye98/Spanish. Consultado el 11 de septiembre de 2011.

SAHAGÚN, Felipe: "Nuevo orden mundial". *El Mundo*. Especial web sobre el 11-S. Disponible en http://www.elmundo.es/especiales/internacional/2011/11-S/cambiado-mundo/index.html. Consultado el 11 de septiembre de 2011.

STEPHENS, Philip: "No, 9/11 did not change the world". *Financial Times*. 1 de septiembre de 2011.

tida y además quiere que los otros jugadores jueguen con sus reglas. Por eso, la respuesta europea ante el nuevo reparto del poder mundial son las conocidas como asociaciones estratégicas, una suerte de relación bilateral con determinados actores escogidos por su relevancia y capacidad de influencia en los asuntos globales, basándose en intereses mutuos.

No se hará aquí una evaluación de cada una de las asociaciones estratégicas en concreto, de su efectividad, su desarrollo o de su utilidad. Tampoco se hará un seguimiento de cómo han evolucionado desde que se firman hasta hoy. El objeto de estudio, desde el punto de vista de la UE, es qué tipo de asociación es la estratégica, con quién se plantea y por qué, cómo se definen, por qué se ponen en marcha y qué se pretende conseguir con ellas. Es decir, lo que se analizará y estudiará será el concepto y el planteamiento de este tipo de acuerdos.

La hipótesis principal en torno a la que gira el artículo es la siguiente: las asociaciones estratégicas son la respuesta europea ante el nuevo reparto del poder mundial pero no tiene el contenido estratégico suficiente. Es decir, es la manera en que Europa afronta el surgimiento de este nuevo orden mundial multipolar y global, tratando de mantener unas relaciones privilegiadas con aquellos socios que se consideran clave para no quedarse atrás, pero tal y como se están planteando este tipo de respuesta no se está haciendo bien. Las asociaciones estratégicas se entienden como un tipo de relación bilateral entre la UE y otro actor, pero no hay un criterio claro respecto a la elección de socios ni a los aspectos que trata la asociación.

Esta hipótesis se sustenta, a su vez, en una subhipótesis: estamos asistiendo a un cambio en el reparto del poder mundial, un trasvase desde Occidente hacia Oriente que puede suponer que Europa, tanto el conjunto como sus Estados, pierda una cuota significativa del poder que ha ostentado en los últimos siglos.

Las asociaciones estratégicas aún no se han desarrollado debidamente, no ya en su aplicación –que no concierne a este estudio–, sino en su planteamiento. Falta una definición concreta, los socios estratégicos son muy dispares y no está tan claro que haya una 'estrategia' que las respalde. Es decir, parece que se está agrupando bajo la misma categoría a acuerdos de distinta naturaleza. Por otro lado, e igual de importante, es la hipótesis con la que se plantea la situación de Europa: la Unión no tiene por qué ser un socio estratégico para los demás. Es decir, que aunque desde Europa se señale como estratégico a un Estado, este Estado no tiene por qué considerar lo mismo, de manera que se pierde el principio de reciprocidad.

El desarrollo de las asociaciones estratégicas es algo que forma parte del lenguaje habitual de la acción exterior de la Unión Europea, pero de cuyo concepto y planteamiento no sabemos prácticamente nada. A tenor de los documentos oficiales y de las declaraciones de los líderes de la Unión, este tipo de relación bilateral es prioritaria y básica para la UE, pero no llega a quedar claro en base a qué se formulan, por qué se elige a determinados países y a otros no, y qué criterios se establecen para dotar de la dimensión 'estratégica' a una relación bilateral en concreto.

Las asociaciones estratégicas se pusieron sobre la mesa en el Consejo Europeo de septiembre de 2010. La cumbre, celebrada en un momento muy inoportuno por la crisis del euro, sentó las bases para el desarrollo de este tipo de acuerdos. Un año después la crisis económica ha empeorado. La política exterior europea sigue estancada y las asociaciones estratégicas han sido apartadas de la primera línea del debate europeo.

Su estudio, por la importancia fundamental que están llamadas a tener para la inserción de la UE en el nuevo orden mundial, resulta por tanto completamente justificado.

En este artículo se dará una definición de asociación estratégica, se clasificará a los socios estratégicos de la UE y se analizará a la UE como socio estratégico.

Los temas que se tratarán, según se detalla en el índice, son la Unión Europea como actor global y el planteamiento de las asociaciones estratégicas, además de una completa introducción donde se explora el nuevo reparto del poder mundial.

1.2. ¿Dónde estamos?

> La civilización no es el pasado de Europa, pero gracias a las acciones de los europeos podría llegar a ser su futuro.
>
> Tzvetan Todorov[4]

1.2.1. El mundo de hoy

La crisis financiera que empezó en 2008 se ha convertido en el catalizador de cambios realmente profundos que han consolidado el ya incipiente nuevo orden geopolítico mundial[5].

Europa ha sido durante varios siglos el centro del poder internacional. Tras su suicidio en las dos 'guerras civiles' europeas, la primera y la segunda guerra mundial, el continente observó cómo el péndulo se movía hacia el oeste, siendo el Atlántico el océano más significativo en términos de relevancia internacional. Tras el fin de la Guerra Fría, el sistema internacional viene experimentando profundas y rápidas transformaciones. Así, Europa asiste ahora a cómo el péndulo se desplaza hacia el oeste del oeste, tanto que se convierte en el este del Viejo Continente.

Durante la década de los noventa la suerte parecía echada. El triunfo de los valores liberales representados en el Consenso de Washington era casi una realidad, conduciendo al mundo a una fase 'posmoderna'[6] o, dicho de otra manera, al 'fin de la historia'[7]: todo el mundo avanzaría irremediablemente hacia la democracia, el orden liberal y el modelo de desarrollo occidental, pues no había otro modelo válido y este había triunfado sobre los demás de manera rotunda. Pues bien, a principios de la década de 2010 estamos comprobando que la historia no solo no había acabado, sino que ha retornado con más fuerza que nunca[8]. Lo que se avecina, según los más pesimistas, no es pues el fin de la historia, sino el fin de Occidente[9]. Lo que el prestigioso analista Fareed Zakaria, editor de la revista Newsweek International, llama "el ascenso de los demás"[10] es un hecho, un reto y un agente modelador de las relaciones internacionales en el siglo XXI.

Occidente, representado fundamentalmente por Estados Unidos y la Unión Europea, contempla cómo disminuye su peso relativo a escala global, aunque no por mérito propio, sino por el hecho de que otros actores

---

4 TODOROV, Tzevetan: *El miedo a los bárbaros*. Círculo de lectores/Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2008. Página 278.

5 STEPHENS, Philip: "Spasm or spiral? The West's choice". *Financial Times*, 21 de julio de 2011.

6 COOPER, Robert: *The Post-Modern state and the wold order*. DEMOS, Londres, 2000.

7 FUKUYAMA, Francis: *El fin de la historia y el último hombre*. Planeta, Madrid, 1992.

8 KAGAN, Robert: *El retorno de la historia y el fin de los sueños*. Taurus, Madrid, 2008.

9 Informe G*lobal Trends 2025: A transformed world*, National Intelligence Council, 2008. Disponible en http://www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html. Consultado el 24 de julio de 2011.

10 ZAKARIA, Fareed: *El mundo después de USA*. Espasa, Madrid, 2008.