

EL CONCEPTO DE ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA
EN LA RELACIÓN UNIÓN EUROPEA-REPÚBLICA
POPULAR CHINA. UN CASO DE LEY BLANDA
EN EL DERECHO COMUNITARIO*
*THE STRATEGIC PARTNERSHIP CONCEPT
IN THE BILATERAL RELATION EUROPEAN UNION-PEOPLE'S
REPUBLIC OF CHINA. A SOFT LAW CASE
INTO THE EUROPEAN COMMUNITARIAN LAW*

Manuel de Jesús ROCHA PINO**

RESUMEN: El término asociación estratégica ha llegado a cumplir una función empíricamente verificable como un medio organizacional utilizado en las relaciones que la Unión Europea (UE) ha establecido con grupos regionales y con algunos Estados nacionales. En la investigación se considera que para llegar a una definición aproximada del concepto de asociación estratégica debe realizarse una descripción de la trayectoria histórica que ha seguido dicho concepto en el sistema internacional en términos generales. Como estudio de caso se describe la trayectoria del mecanismo de asociación estratégica establecido entre la UE y China, y sus particularidades como un mecanismo de *ley blanda* en la relación bilateral.

Palabras clave: asociación estratégica, terceros países, poder normativo, Comisión Europea, ley blanda.

ABSTRACT: The strategic partnership concept has fulfilled an empirically verifiable function as an organizational mean used in the relations that the European Union (EU) has established with other regional groups as well as with some National States. Nevertheless the European institutional system has not given a concrete definition to this mechanism. In this research it is considered that to get an approximated definition of the strategic partnership concept must be realised a description of the historical trajectory that has followed this concept in the international system. As a case study the research describes the trajectory of the strategic partnership established between the EU and China and its particularities as a soft law mechanism in the bilateral relation.

Descriptors: strategic partnership, Third Countries, normative power, European Commission, soft law.

* Artículo recibido el 18 de febrero de 2009 y aceptado para su publicación el 15 de julio de 2009.

** Candidato a doctor en relaciones internacionales e integración europea en el Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad Autónoma de Barcelona; maestro en estudios de Asia y África, especialización en China, por El Colegio de México.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La incorporación del concepto de asociación estratégica en la política exterior de la Unión Europea*. III. *El concepto de asociación estratégica en la estructura institucional de la UE. El caso de las relaciones China-UE y la Comisión Europea*. IV. *La ley blanda (soft-law) y la asociación estratégica sino-europea*. V. *Consideración final*.

I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo se realizará una descripción del concepto de asociación estratégica en tanto un mecanismo organizacional incorporado a las relaciones bilaterales establecidas entre la Unión Europea (UE) y la República Popular China. Una característica fundamental del concepto de asociación estratégica reside en que ambos actores han evitado dotarla de una definición oficial específica desde los ámbitos político y legal. Con el fin de ofrecer una definición aproximada del concepto, en la primera parte de la investigación se realiza un análisis de la trayectoria histórica que ha mantenido tal mecanismo diplomático en el sistema internacional de la posguerra fría: al no existir una definición oficial del concepto de asociación estratégica se establece que cada actor que suscribe el mecanismo puede formular una interpretación distinta a su alrededor en diferentes momentos, conforme a sus propios criterios, sus objetivos de desarrollo y sus planes de inserción internacional. A las contradicciones anteriores debe sumarse la propia complejidad legal e institucional de la Unión Europea y las funciones que estas características asignan a su acción exterior.

Mientras que para China una asociación estratégica es un mecanismo que vincula sus proyectos de desarrollo interno con la cooperación con el exterior (el concepto es denominado *huoban guanxi*), para la Unión Europea sus asociaciones estratégicas son relaciones basadas en una agenda de cooperación que puede ser políticamente amplia pero jurídicamente vaga, basada en declaraciones de buena voluntad, con el fin primordial de instrumentar su propia agenda de buena gobernanza global. Debido a la ambigüedad que presentan los proyectos políticos contenidos en el mecanismo, en la segunda parte de la investigación se busca enfatizar el estudio de su funcionamiento en el nivel institucional de la Unión y el papel que desempeñan sus principales instancias, particularmente en el caso de la Comisión Europea.

En la tercera parte del trabajo se busca establecer la naturaleza que posee el mecanismo de asociación estratégica como parte del sistema institucional de la Unión. Según la conclusión del trabajo, el mecanismo puede considerarse un elemento de ley blanda, formulado con el fin de facilitar su introducción como un mecanismo de la diplomacia europea: algo que tiene especial relevancia considerando que el mecanismo puede resultar un reto para el mantenimiento de la coherencia en el funcionamiento de la Unión a la vez que puede ser considerado un elemento de cambio institucional estimulado por un actor externo: en este caso la República Popular China.¹

II. LA INCORPORACIÓN DEL CONCEPTO DE ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA

1. *La política exterior europea y el origen de sus diálogos políticos con terceros países*

Desde un inicio, los diálogos políticos establecidos entre la Comunidad Europea con otros actores estatales (o “terceros países”) tuvieron como característica la tendencia a estructurarse en una dimensión informal, de forma paralela a los acuerdos oficiales regulados por el sistema legal-institucional de la organización, y fue un hecho significativo que, no obstante su importancia, los diálogos no hubieran recibido una definición legal tanto en los textos de la Cooperación Política Europea (CPE) de la Comunidad como en el posterior Tratado de la Unión Europea (TUE). Creada en 1973, la CPE fue el mecanismo de cooperación intergubernamental que sirvió para armonizar la política exterior de los países miembros que entonces formaban a la Comunidad Europea y de quienes se agregaron a lo largo de los proce-

¹ De acuerdo al artículo 3o. del TUE: “La Unión velará, en particular, por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo. El Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y cooperarán para tal fin. Asegurarán, cada cual conforme a sus competencias, la realización de tales políticas”. Tratado de la Unión Europea, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 1992, p. C 325-11, http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/12002M/pdf/12002M_ES.pdf.

sos de ampliaciones subsecuentes; en el documento sobre la identidad europea, aprobado en Copenhague en 1973, se alude al establecimiento de un diálogo constructivo con Estados Unidos y otros países industrializados.²

Una primera consideración sobre la necesidad de establecer diálogos políticos con terceros países puede remitirse al denominado Informe Londres de 1981, en el que se incluye un “capítulo sobre los procedimientos relativos a las relaciones CPE-países terceros, con el que se pone de manifiesto la importancia de que los países miembros de la Comunidad puedan expresarse con una única voz en sus relaciones con países terceros”. Posteriormente, la Declaración de Stuttgart de 1983 hace referencia al incremento de los contactos con los terceros países. En esta primera etapa, los procedimientos para la articulación de los diálogos políticos de la Comunidad Económica Europea (CEE) fueron responsabilidad de sus miembros, pero posteriormente los diálogos establecidos entre la organización con otros actores estatales se deberá a una respuesta de la parte europea a las solicitudes realizadas por los actores externos con el fin de establecer “contactos más o menos regulares” con la CEE.³

La existencia de los diálogos políticos fue reconocida formalmente mediante el Acta Única de 1986, aunque los diálogos políticos continuarían desarrollándose con “base en la práctica”. En 1988, el Secretariado de la CPE realizó un informe en el que instituía que se debía establecer una distinción entre los contactos políticos “más o menos regulares” de tipo informal, de aquellos que estuvieran institucionalizados. Sin embargo, el concepto de “diálogo político” continuó sin

² González Sánchez, Enrique, “El diálogo político de la Unión Europea con países terceros”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 1, núm. 1, 1997, pp. 59-70. Sobre la CPE: “sin perder su naturaleza de cooperación intergubernamental, se transformó en 1993, con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, en la actual política exterior y de seguridad común (PESC), el segundo pilar de la Unión, paralelo a la dinámica de integración y definido como un proceso complejo e institucionalizado de consultas y de cooperación entre los gobiernos en materia diplomática y de seguridad”. Barbé, Esther, “España en la política exterior y de seguridad común (PESC)”, en Morata, Francesc y Mateo, Gemma (eds.), *España en Europa-Europa en España (1986-2006)*, Barcelona, IUEE-Fundación CIDOB, 2007, p. 373.

³ González Sánchez, *op. cit.*, nota anterior, p. 70.

tener un uso consistente a la hora de definir a los contactos políticos de la CEE.⁴

Tras el establecimiento del Tratado de Maastricht en 1992 hubo un claro aumento en las actividades que debía desarrollar la Unión Europea en el mundo exterior. Paulatinamente, esta diversificación de funciones excedió al campo de la defensa de los intereses económicos de los miembros de la Comunidad para incluir ahora temas políticos y de seguridad, al mismo tiempo que aumentaban los actores internacionales con quienes la Unión debía establecer diálogos políticos de manera cercana:

Detrás de esta estrategia yacían tanto motivos organizacionales como políticos. Lo primero, relacionado con el hecho de que la gestión de la PESC, y en particular las reuniones de diálogo, habían alcanzado sus límites tanto en las estructuras grupo a grupo, como en relación a las numerosas reuniones con terceros países individuales.⁵

⁴ Monar, Jörg, “Political Dialogue with Third Countries and Regional Political Groupings: The Fifteen as an Attractive Interlocutor”, en Regelsberger, Elfriede *et al.* (ed.), *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner, 1997, p. 263. Los contactos bilaterales podían ser denominados “diálogos” si cumplían con tres características: a) Debería existir una decisión formal del Comité Político o los ministros para establecer el “diálogo”; b) Tenía que existir un encuentro formal con el tercer país interesado, lo cual podía tomar la forma de un acuerdo informal entre la Presidencia del Consejo y el tercer país, un entendimiento común a partir de un intercambio de cartas de intención entre las partes, una declaración conjunta o, en el nivel más institucionalizado, un tratado de obligación formal (como en el caso del Grupo Visegrad, establecido con países de Europa del Este); c) El acuerdo debía proveer los mecanismos para continuar con los contactos políticos de manera regular en uno o varios niveles de autoridades (como las cumbres ministeriales), en adición a las relaciones diplomáticas normales; Monar, Jörg, *op. cit.*, en esta misma nota, pp. 263 y 264.

⁵ Alecu de Flers, Nicole y Regelsberger, Elfriede, “The EU and Inter-regional Cooperation”, en Hill, Christopher y Smith, Michael (ed.), *International Relations and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 323. La PESC puede ser definida como un “sistema mixto de acciones comunes, competencias compartidas, declaraciones comunes y cooperación transgubernamental”. Para Barbé, la creación de la PESC responde a un doble proceso: uno de naturaleza exterior, debido los efectos de cambio de la globalización en el sistema internacional, y la incertidumbre que ello provoca en los estados europeos; y, por otro lado, un proceso doméstico “traducido en el papel cada vez más relevante de la política exterior entre las preocupaciones de los ciudadanos europeos”. Barbé, *op. cit.*, nota 2, p. 273.

A partir del Tratado, los acuerdos de cooperación o asociación establecidos entre la Comunidad con terceros países comenzaron a incluir “cláusulas generales relativas al diálogo político”.⁶

La formalización de los diálogos políticos también abarcaba el deseo explícito de la UE por hacer de la cooperación intrarregional una característica clave de la “nueva Europa”, y los diálogos con el exterior podrían reforzar la identidad a nivel comunitario “de los antiguos miembros de la CPE, al posibilitar su actuación con una única voz en la escena internacional”.⁷ Con el tiempo, el sistema institucional de la UE se ha dedicado a crear un conjunto de mecanismos adecuados para cada uno de los actores internacionales con quienes ha establecido un diálogo político, de acuerdo a las cuatro políticas básicas que han orientado a la acción exterior de la UE tras la instrumentación de la PESC: la política de ampliación, orientada a los aspirantes a convertirse en miembros de la organización; las asociaciones de buena vecindad entre países como Ucrania o Marruecos; los diálogos interregionales, y los diálogos políticos entre la UE y los terceros países. Igualmente pueden ser identificadas un conjunto de áreas de cooperación en las que se diversifica la agenda del diálogo: la cooperación para el desarrollo, políticas de seguridad, políticas económicas y comerciales, o el diálogo político perteneciente a la buena gobernanza.

Los diálogos políticos establecidos con terceros países se han convertido en una forma de contacto específico de la CEE/UE con actores externos, y deben resaltarse dos características en su evolución: una de tipo legal (el grado de informalidad de los diálogos políticos es premeditada, puesto que en caso de modificarse algo habitual en este tipo de contactos, no representan una inconsistencia jurídica para la estructura institucional del proyecto de integración), y una característica de tipo político-diplomático (debido a la reactividad con la que se han establecido los contactos, en algunas ocasiones dependiendo de aspectos coyunturales).

Jörg Monar identifica cinco razones que justifican el desarrollo de los diálogos políticos durante los años noventa:

⁶ González Sánchez, *op. cit.*, nota 2, p. 71.

⁷ *Ibidem*, p. 72.

1. Los diálogos son un instrumento flexible: “los diálogos son una forma de relaciones políticas estructuradas que pueden ser ajustadas fácilmente a los fines políticos de los quince sin crear cualquier obligación política substancial para ellos”.⁸

2. Los diálogos son una manera conveniente para establecer un consenso entre las iniciativas de la Unión y su apoyo por parte de terceros países.

3. Los diálogos pueden ser un medio para lograr estrategias de mediano o largo plazo, como en el caso de negociaciones establecidas con los candidatos al proceso de ampliación, o para sumar una dimensión política a relaciones puramente económicas, como en el caso de los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP).

4. Los diálogos permitían a los miembros de la Unión reafirmar su identidad colectiva frente a la parte dialogante.

5. Los diálogos buscaban incrementar el intercambio de información entre las partes.⁹

En la constitución de sus diálogos políticos puede apreciarse la naturaleza que ha desarrollado la UE como un poder normativo, debido a que una razón primordial para el establecimiento de los contactos ha sido la difusión de las normas y principios europeos, y el deseo del proyecto de integración en promover: “un conjunto de principios normativos que generalmente son reconocidos en el sistema de las Naciones Unidas para ser aplicables universalmente”. Estos principios normativos engloban temas como “la paz sostenible, la libertad, la democracia, los derechos humanos, la igualdad, la solidaridad, el social desarrollo sostenible o la buena gobernanza”.¹⁰

Sin embargo, como indica Ian Manners, debe considerarse una distinción entre lo propuesto en el discurso con la práctica política cotidiana: la UE es un poder normativo porque aspira a modificar las “normas, estándares y prescripciones” de una estructura de la política mundial centrada en los Estados nacionales, en dirección de las consideraciones de una organización internacional: “una cosa es afirmar que la UE es un poder normativo en virtud de su política híbrida”.

⁸ Monar, *op. cit.*, nota 4, pp. 264-266.

⁹ *Ibidem*, pp. 266 y 267.

¹⁰ Manners, Ian, “The Normative Ethics of the European Union”, *International Affairs*, vol. 84, núm. 1, 2008, p. 46.

da, consistente de formas supranacionales e internacionales de gobernanza; y otra cosa es argumentar que la UE *actúa* como un poder normativo (por ejemplo, éticamente bueno)¹¹.

Un poder normativo actúa conforme a sus particulares valores y principios, al mismo tiempo que trata de extender su influencia e instrumentalizar su poder de acuerdo a estas normas: “Tal lógica de apropiación es instrumentada en las reglas y normas que especifican la identidad de los actores internacionales. Sin embargo, al mismo tiempo tales percepciones acentúan las expectativas de esos actores sobre las pautas de la política internacional”¹². En el caso de la UE, las normas que ha estructurado han sido consideradas como de validez universal bajo el amparo de los principios de la ONU: tal consideración crea una expectativa sobre el funcionamiento que debería seguir el sistema internacional.

2. *Los diálogos políticos y la incorporación del concepto de asociación estratégica en la acción exterior de la UE*

Con fines metodológicos pueden distinguirse tres etapas en la constitución de los mecanismos de cooperación denominados como “asociaciones estratégicas” a partir del fin de la Guerra Fría, un proceso que ha determinado la incorporación de estos mecanismos en la política exterior europea:

A. *Primera etapa*

El concepto de asociación estratégica empleado en el área de las relaciones internacionales puede considerarse reciente y, desde una perspectiva histórica, en una primera etapa sus aplicaciones prácticas en una relación bilateral pueden situarse en los contactos establecidos en el periodo 1989-1990 entre la URSS y los Estados Unidos en favor de la construcción de un “Nuevo Sistema de Seguridad para Europa”, un diálogo elaborado durante los gobiernos de Mijail Gorba-

¹¹ *Ibidem*, p. 45.

¹² Kavalski, Emilian, “Whom to Follow? Central Asia between EU and China”, *China Report*, Nueva Delhi, vol. 43, núm. 1, 2007, p. 44.

chov y George Bush, en el que se abordarían cuestiones como la situación política en Europa del Este tras los acontecimientos de cambio de régimen de 1989, el control armamentista o la cuestión de la reunificación de Alemania y su pertenencia a la OTAN.

Una vez realizada la reunificación, e iniciados los primeros pasos en los procesos de transición política en Europa del Este, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se enfocó en una redefinición de sus objetivos estratégicos, que a partir de ese momento debían incorporar medios políticos para apoyar a los recursos militares. Durante las cumbres de la OTAN de Londres en junio de 1990, así como la de Roma en 1991, se colocaron los fundamentos para una necesaria transformación de la organización: en estas reuniones se formuló un nuevo concepto estratégico para la Alianza, con el propósito de basar la futura política de seguridad de la OTAN en diálogos y cooperación, en el contexto del mantenimiento de la capacidad de defensa colectiva de la organización.¹³ Hacia finales de 1991 la OTAN había “enunciado las características esenciales” de su nuevo concepto estratégico, el cual “descansaría en tres elementos que se reforzarían mutuamente”, con el fin de estructurar los diálogos regulares con los miembros de la CE y los países ex comunistas, al igual que la cooperación con todos los Estados europeos “en concordancia con los principios contenidos en la Declaración de París de 1991”.¹⁴ Los tres elementos que estructurarían al nuevo concepto estratégico de la OTAN durante los años noventa serán: el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (North Atlantic Council Cooperation o NACC, por sus siglas en inglés), las Asociaciones para la Paz de la OTAN y el proceso de ampliación de la Alianza.

Durante la Cumbre de Roma de 1991 se tomó la decisión de institucionalizar los crecientes contactos diplomáticos y militares entre la OTAN, Europa Occidental y los países ex comunistas de Europa del Este a través de un Consejo de Cooperación del Atlántico Norte. El NACC fue conformado el 20 de diciembre de 1991, días antes de la

¹³ Adler, Emanuel, “The Spread of Security Communities: Communities of Practice, Self-Restraint, and NATO’s Post-Cold War Transformation”, *European Journal of International Relations*, vol. 14, 2008, p. 209.

¹⁴ Woodliffe, John, “The Evolution of a New NATO for a New Europe”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 47, enero de 1998, pp. 174 y 175.

disolución de la URSS, como un “foro de diálogo y consulta relacionado a cuestiones políticas y de seguridad para la asociación en actividades prácticas” auspiciado por la OTAN, y estuvo conformado, en su primera reunión, por los miembros de la Alianza, seis miembros de la CEE y la URSS, quien también fue invitada.¹⁵ El NACC se emprendió por medio de un plan de trabajo anual, exclusivamente consultivo, en las áreas de “diálogo, asociación y cooperación”, por lo cual no se planteó la creación de una alianza de seguridad formal a partir del Consejo.¹⁶ Para Woodliffe, el NACC serviría como un modelo inicial para los subsecuentes proyectos de asociación de la OTAN: “las pautas prácticas de cooperación alcanzadas en el NACC proporcionaron la base de trabajo en la siguiente etapa encaminada a la intensificación de la estrategia de diálogo y cooperación de la OTAN: las Asociaciones para la Paz”.¹⁷ El NACC fue sustituido en 1997 por un Consejo de Asociación Euro-Atlántico.

Los acercamientos soviético-estadounidenses para establecer una asociación en asuntos estratégicos aludían a un pacto mutuo de participación para alcanzar objetivos concretos de manera informal y flexible; así los nuevos asociados se comprometían a desarrollar una agenda de entendimiento mutuo y cooperación en términos básicamente políticos: “El concepto de ‘asociación estratégica’ fue usado para denotar la forma de la cooperación en que se involucraban con el fin de obtener ganancias mutuas en establecer o distribuir sus áreas de influencia”, en lo que también se puede apreciar una sustitución provisional de la relativa estabilidad lograda en el espacio europeo gracias a la división en esferas de influencia realizada a través de la Conferencia de Yalta, pero ahora posteriormente a la existencia de un bloque de países bajo dominio soviético.¹⁸

¹⁵ Carr, Fergus, “The New Security Politics in Europe”, *International Journal of the Sociology of Law*, vol. 24, 1996, p. 393.

¹⁶ El enfoque de las consultas en el NACC era político y orientado a cuestiones de seguridad, abordando áreas como: “la planeación en defensa, los conceptos democráticos de las relaciones entre civiles y militares, la conversión de la producción en defensa a propósitos civiles, aspecto de seguridad del desarrollo económico y la relación entre el gasto militar y la economía”. Woodliffe, *op. cit.*, nota 14, p. 175.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 175 y 176.

¹⁸ Sangtu, Ko, “Strategic Partnership in a Unipolar System: The Sino-Russian Relationship”, *Issues & Studies*, Taipei, vol. 42, núm. 3, 2006, p. 208.

La informalidad del NACC trataba de desarrollar una asociación a través de contactos frecuentes entre autoridades de alto nivel con fines consultivos, para construir el nuevo sistema de seguridad europeo: lo que caracterizó a la modalidad del diálogo mediante una asociación fue su poco énfasis en las cuestiones típicamente militares, privilegiando a los canales políticos de consulta para la resolución de conflictos, y evitando el principio realista de identificar a un enemigo común. La orientación política que tuvo el NACC se debió a que, en un inicio, las crisis de cambio de régimen en Europa del Este provocaban la percepción en Occidente de que los acuerdos políticos eran lo mejor para el sistema de seguridad europeo en ese momento. Se debía propiciar una transición democrática pausada, al mismo tiempo que se garantizaba a la URSS que su seguridad no sería amenazada.¹⁹

B. Segunda etapa

Durante el gobierno de Bill Clinton iniciado en 1993, Estados Unidos inició un proceso de ampliación de la OTAN hacia algunos países de Europa del Este y el concepto de asociación estratégica comenzó a ser utilizado como un medio para incrementar su influencia en los países ex comunistas que no alcanzarían a incorporarse a la OTAN: el cambio en la orientación de la asociación demostró la informalidad del acercamiento de 1990-1991, así como el carácter temporal del NACC, por lo que se perdió significativamente el espíritu de no competencia por nuevas áreas de influencia militar en Europa existente en la primer diálogo asociativo soviético-estadounidense.

¹⁹ Horelick, Arnold L., “US-Soviet Relations: The Threshold of a New Era”, *Foreign Affairs*, vol. 69, núm. 1, 1990, p. 58. En un artículo publicado en la revista estadounidense *Foreign Affairs* en 1990, el analista Arnold L. Horelick ilustraba la percepción en Estados Unidos con que era recibido el colapso del bloque comunista inicialmente: “tanto Moscú y Washington han dialogado, en llamativo lenguaje similar, sobre la transformación de sus alianzas, de ser organizaciones militares a ser unas más ‘políticas’. Para ambos, esto significa dotar a sus alianzas, y a sus posiciones de liderazgo en ellas, de una nueva distribución en un mundo en el cual las funciones primordialmente militares de las alianzas se encuentran disminuyendo en importancia”. *Id.*, *op. cit.*, en esta misma nota, p. 62. Para el autor, “la crisis en Europa del Este reforzó una percepción occidental de que las reales oportunidades estratégicas yacían no en el control de armas, sino en los acuerdos políticos que podrían mejorar en lo fundamental a la seguridad europea”. *Id.*, *op. cit.*, en esta misma nota, p. 58.

Los países no involucrados en la ampliación de la OTAN únicamente serían invitados a cooperar fuera del marco de una organización formal; dicho mecanismo se institucionalizó mediante las denominadas Asociaciones para la Paz (APP) de la OTAN, oficializadas a partir del 10. de enero de 1994, las cuáles tendrían como objetivo formar un cinturón de influencia alrededor de los países ex comunistas que se incorporarían finalmente a la organización, como Polonia o Hungría.

La versión estadounidense de las asociaciones estratégicas tendría seis áreas de cooperación: transparencia en asuntos militares, asegurar el control democrático de las fuerzas de defensa, contribuir en operaciones guiadas por la ONU o bajo responsabilidad de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), desarrollar relaciones de cooperación militar con la OTAN, desarrollar fuerzas compatibles con aquellas de la OTAN en el caso de la realización de operaciones conjuntas, además de consultas, en caso de que un miembro asociado se percibiera amenazado.²⁰

De la misma forma, el programa político de las Asociaciones para la Paz incluía “asegurar el control democrático de las fuerzas de defensa y promover la transparencia en la planeación y el presupuesto de la defensa nacional”.²¹ El mantener a ciertos países ex comunistas fuera de la estructura de la OTAN, pero vinculadas a la alianza atlántica mediante las APP, buscaba evitar una confrontación directa con Rusia, quien también fue invitada a pertenecer a las APP.

C. Tercera etapa

Por otra parte, en lo que puede considerarse una tercera etapa del proceso de desarrollo del concepto de asociación estratégica en el sistema internacional, la Unión Europea trató de establecer un diálogo

²⁰ Borawski, John, “Partnership for Peace and Beyond”, *International Affairs*, vol. 71, núm. 2, 1995, pp. 233 y 234. Hungría, Polonia y la República Checa se adhirieron a la OTAN en 1997; en 2002, se aprobó la inclusión de Estonia, Letonia y Lituania, además de Eslovaquia, Eslovenia, Rumania y Bulgaria.

²¹ Christopher, Warren, “Broadening and Deepening the Partnership for Peace”, Comunicado del Departamento de Estado de Estados Unidos, 5 de junio de 1995, http://findarticles.com/p/articles/m1584/is_n_v6/ai_17263262/print?tag=artBody;coll1.

político institucionalizado con la recientemente creada Federación Rusa, por lo que la UE instituyó un diálogo político formalizado, como parte del derecho comunitario, a través de un Acuerdo de Asociación y Cooperación con ese país (Partnership and Cooperation Agreement, o PCA, como es mejor conocido). El acuerdo de asociación ruso-europeo fue concertado en junio de 1994, y puesto en operación a partir de diciembre de 1997 (posteriormente suplementado por medio de la “Estrategia Común con Rusia” establecida en 1999). Con el PCA la relación ruso-europea fue elevada al rango de asociación estratégica, en este caso como parte de los mecanismos de la acción exterior de la UE, lo que significó una evolución en el desarrollo de los diálogos políticos con terceros países de la Unión.²² Hasta el momento de acordar el PCA con Rusia, la única relación de la CEE/UE que podría haberse considerado como estratégica era el diálogo trasatlántico.

Es claro que la cooperación política fue la finalidad primordial de la versión europea de una asociación estratégica, no obstante que, a primera vista, existiera poca sustancia real para que pudiera considerarse como propiamente “estratégico” al diálogo ruso-europeo; la inclusión de esta nueva figura en los diálogos políticos de la UE obedeció a una preocupación mutua en relación al contenido de las agendas internas que desarrollaban ambos actores, a la voluntad ruso-europea por reconocerse recíprocamente como actores relevantes y a la necesidad de iniciar un proceso de aproximación a largo plazo: “Más modestamente, una asociación estratégica está motivada por el hecho de que ambos actores son recíprocamente contrapartes en el mis-

²² El PCA acordado con Rusia tenía los siguientes objetivos básicos: crear un esquema apropiado para el diálogo político entre las partes para permitir su acercamiento continuo; permitir las relaciones comerciales y de inversión de acuerdo a los principios de la economía de mercado y el desarrollo sustentable; fortalecer las libertades políticas y económicas; apoyar a Rusia en la consolidación de la democracia y las reformas de mercado; promover las relaciones de cooperación integrada en una variedad de campos (social, económico, político o cultural); el objetivo de establecer un área de libre comercio entre Rusia y la UE (considerado algo muy ambicioso). Blockmans, Steven, “EU-Russia Relations Through the Prism of the European Neighbourhood and Partnership Instrument”, *European Foreign Affairs Review*, vol. 13, 2008, p. 169.

mo continente y en muchas áreas de cooperación".²³ La Unión trataba de ampliar su relación económica con Rusia e influir en ella mediante el diálogo político, en lo que también podían reconocerse los nuevos objetivos de la PESC: "Los beneficios percibidos por la UE respecto al PCA serían expresados predominantemente en términos políticos al proporcionar un diálogo estructurado a través del cual la UE buscaría influir la agenda post-comunista en Rusia".²⁴

En 1994 fue especialmente notable para el futuro del sistema internacional en general, y particularmente definitorio para el desarrollo del sistema de diálogos políticos que trataba de instrumentar la UE.²⁵ En aquél momento, la naturaleza política y económica del acuerdo de asociación estratégica ruso-europeo se concretó en medio de la coyuntura internacional derivada de la oficialización del Proyecto de Asociaciones para la Paz impulsado por Estados Unidos, en este caso un conjunto de asociaciones efectivamente estratégicas en lo referente a las geopolítica militar, y dirigidas a ciertos países ex comunistas, como Ucrania o Rumanía.²⁶ Los proyectos de reforma de la OTAN en Europa, ya fueran mediante la ampliación de la organización o la

²³ Tassinari, Fabrizio, "A Riddle Inside an Enigma: Unwrapping the EU-Russia Strategic Partnership", *The International Spectator*, núm. 1, enero-marzo de 2005, p. 45.

²⁴ Timmins, Graham, "Strategic or Pragmatic Partnership: The European's Policy Toward Russia since the End of the Cold War", *European Security*, vol. 11, núm. 4, 2002, p. 81.

²⁵ Incluso un mecanismo de cooperación formal como el Grupo Visegrad (formado por Eslovaquia, Hungría, Polonia y la República Checa) se vio afectado por la aparición de las APP: "Durante 1993 el Grupo Visegrad se convirtió en algo crecientemente conspicuo por su ausencia, y su aparente irrelevancia fue enfatizada en enero de 1994, debido a una cumbre organizada en Praga para confirmar el respaldo de Estados Unidos para los cuatro países que integraban al Grupo en el contexto de la introducción de las Asociaciones para la Paz"; el Grupo Visegrad se pudo reactivar hasta 1997. Dangerfield, Martin, "The Visegrad Group in the Expanded European Union: From Preaccession to Postaccession Cooperation", *East European Politics and Societies*, vol. 22, 2008, p. 641.

²⁶ En 1995, el discurso oficial del gobierno estadounidense hacia explícita la relación entre las asociaciones y las actividades de la OTAN; de acuerdo a un comunicado del entonces secretario de Estado, Warren Christopher: "La Alianza confía totalmente en las asociaciones como un importante y permanente componente de las nuevas estructuras de seguridad de Europa. Para aquellos socios interesados en unirse a la alianza, es el mejor camino para convertirse en miembros. Para todos permanecerá como un enlace dinámico y práctico con la OTAN, así como un canal cercano de cooperación". Christopher, *op. cit.*, nota 21.

instrumentación del programa de las APP va a determinar el desarrollo de la figura de asociación estratégica en los diálogos políticos instrumentados por la UE y otros actores: dicho proceso también será un factor determinante en el desarrollo que realizará la República Popular China en la incorporación de su propia versión de una asociación estratégica en las relaciones bilaterales.²⁷

Al mismo tiempo que la OTAN instrumentaba su Proyecto de Asociaciones para la Paz, la UE trató de reaccionar apropiadamente en el terreno militar, ofreciendo una alternativa coherente con las posibilidades que la política de seguridad que la UE mantenía en ese momento: en respuesta al proyecto estadounidense de las APP, la UE introdujo un estatus de asociados (*associate partners*) para los países de Europa Central que habían participado previamente en el Foro de Consultas de la Unión Europea Occidental (Western European Union o WEU, por sus siglas en inglés), y que no eran candidatos a ser miembros de la OTAN, incluyendo la participación de estos asociados en los grupos de trabajo intergubernamentales en primer lugar.²⁸ Al estatus de *associate partners* se agregaron las figuras de miembros asociados (*associate members*) y de países observadores. Los programas de asociación de la WEU buscaban crear un programa logístico y de cooperación conforme a las necesidades de la UE manteniendo su autonomía, pero buscando no duplicar las funciones realizadas por la OTAN. Para Sean Kay, lo más probable a corto plazo era que estos programas de asociación de la WEU declinaran en importancia en tanto la UE trataría de desarrollar un programa de seguridad concreto para las necesidades del proyecto de integración, lo que se consi-

²⁷ China estableció un acuerdo de asociación estratégica con la Federación Rusa en abril de 1996: “Las asociaciones estratégicas fueron producto de la política multipolar que siguió el régimen chino durante los años noventa. Fueron planeadas como una red de acuerdos bilaterales establecidos entre China y los poderes regionales más importantes del orbe. La promoción de las asociaciones estratégicas refleja el esfuerzo chino por redefinir su posición como país emergente en el sistema internacional de los años noventa”. Rocha Pino, Manuel de Jesús, “China en transformación: la doctrina de desarrollo pacífico”, *Foro Internacional*, vol. 46, núm. 4, 2006, p. 704.

²⁸ Jopp, Mathias, “The Defense Dimension: The Role and Performance of the WEU”, en Regelsberger, Elfriede *et al.* (ed.) *op. cit.*, nota 4, p. 162.

guió en 1999 con la oficialización de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).²⁹

El programa europeo de asociaciones en materia de seguridad dirigido a los países ex comunistas estuvo determinado por las limitaciones de la UE en la materia —entre otras, la renuencia de los países miembros a ceder totalmente su soberanía en materia de seguridad a la organización—,³⁰ así como por la presión estadounidense para que el sistema de seguridad europeo no sustituyera a las actividades desarrolladas por la OTAN. Mientras que Estados Unidos se comportó como una gran potencia militar *europea* durante los años noventa, la UE orientó sus acuerdos de asociación en lo bilateral para impulsar una agenda de cooperación política con terceros países y otras organizaciones regionales, una preferencia que la parte europea ha mantenido hasta el momento. Específicamente, los programas de asociación en materia de seguridad que la UE estableció con los países de Europa del Este se originaban en prioridades políticas, no militares en un sentido estricto, como afirma Kay: “La emergencia de la UE como una alternativa de cooperación para la seguridad es de significación política, no militar”.³¹

El concepto de asociación estratégica inició su desarrollo en el sistema internacional en un contexto de transformación del antiguo orden bipolar que fue sustituido, de forma transitoria, por un orden unipolar en que Estados Unidos trató de consolidar, lo que el gobierno estadounidense consideró entonces una función para desempeñarse como líder del mundo occidental: Estados Unidos tenía el deber de salvaguardar el “nuevo orden mundial” producto de la derrota soviética. Las asociaciones estratégicas se presentaron entonces como un medio organizacional informal en un contexto de cambio, puesto que trataban de crear una nueva dimensión en el desarrollo de las relaciones diplomáticas de alto nivel, pero evadiendo los compromisos de las alianzas político-militares de la Guerra Fría. Las asociaciones estratégicas pueden considerarse nexos diplomáticos *ad hoc* concretados

²⁹ Kay, Sean, “NATO’s Open Door: Geostrategic Priorities and the Impact of the European Union”, *Security Dialogue*, vol. 32, núm. 2, 2001, p. 206.

³⁰ Abbot, Kenneth W. y Snidal, Duncan, “Hard and Soft Law in International Governance”, *International Organization*, vol. 54, núm. 3, 2000, p. 440.

³¹ Kay, *op. cit.*, nota 29, p. 208.

de acuerdo a criterios coyunturales, cuya significación histórica, desde un punto de vista constructivista, puede residir en que resultaban ser síntomas de un cambio cognitivo respecto a las consideraciones puramente realistas del sistema internacional existentes en la era bipolar. Particularmente, el proyecto estadounidense de las APP buscaba complementar a una antigua alianza de naturaleza vinculante, presente en el espacio europeo, como la OTAN, por medio de acuerdos legalmente blandos y flexibles, justificando su existencia en el propósito de crear nuevas áreas y medios organizacionales de cooperación político-militar, dadas las relaciones de interdependencia surgidas en el sistema internacional.

En teoría, las preferencias por identificar a un enemigo concreto en Europa pasarían a un lugar secundario durante los años noventa (la intervención de la OTAN en Kosovo en 1999 se considera una “intervención humanitaria”): sin embargo, la versión de una asociación estratégica enfocada en la cooperación militar, en conjunción con el proceso de la ampliación de la OTAN, durante el gobierno de Bill Clinton, también comprendió el potencial de generar un proceso de competición geopolítica con reglas propias, adyacente y simultáneo al proyecto normativo de la UE. La instrumentación de las APP y el proceso de ampliación de la OTAN tuvo como consecuencia que actores como la UE, China o Rusia (especialmente a partir de 1998-1999 en la última, como reacción al conflicto en Kosovo) adecuaran una versión propia de una asociación estratégica a su propio contexto y proyecto de desarrollo. Posteriormente, en el caso de la UE, el proceso se reflejará en el carácter cooperativo de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, en la cual no aparece ningún enemigo personificado en concreto, a pesar del comportamiento bélico del gobierno estadounidense de George W. Bush en ese momento.

3. El interregionalismo y las asociaciones estratégicas

El desarrollo de las relaciones de la Unión Europea con terceros países durante los años noventa fue determinante para la introducción del concepto de asociación estratégica con el fin de denominar a una relación bilateral más allá de la relación transatlántica, debido a que la UE orientó el concepto para abrir una nueva dimensión en

sus relaciones políticas con actores externos, con especial énfasis en lo referente a su relación con la Federación Rusa o los candidatos de Europa Central a integrarse en el proyecto de ampliación; en otro nivel, la UE abrió la posibilidad de establecer nuevos vínculos considerados como asociaciones estratégicas con actores en el nivel multilateral, unos acuerdos que se orientaron a las relaciones interregionales de la Unión.

Conforme el proceso de integración europea avanzaba, fue necesario establecer nuevos mecanismos de cooperación para facilitar el funcionamiento de la acción exterior europea, ahora en el ámbito entre regiones; la UE comenzó a distinguir con mayor claridad a los mecanismos de diálogo estratégico y cooperación establecidos con ciertos grupos regionales, un proceso que contribuía a construir la identidad exterior de la Unión, frente a los diálogos políticos orientados a los países incluidos en el proceso de ampliación (un proceso que, a su vez, ha obligado a repensar la identidad interior de la Unión en sus diferentes etapas): “Esta aproximación eurocéntrica tenía que ser compensada con relaciones intensificadas con los países del sur, como algunas opiniones argumentaban dentro y fuera de la UE”.³²

Debido a su naturaleza como organización internacional, resulta claro que la UE mostraría una preferencia por establecer vínculos interregionales, en lugar de instituir numerosos diálogos bilaterales que podrían resultar más difusos: “el interregionalismo no es un fenómeno nuevo, puede ser remitido hasta la primera Convención de Yaundé de 1963 concluida entre la Comunidad Europea, la Asociación de Estados Africanos y Madagascar”; la función de la CEE/UE en el creciente papel del interregionalismo en el sistema internacional ha sido crucial, alcanzando igualmente una función cardinal para el desarrollo de sus relaciones exteriores durante la posguerra fría.³³

³² Alecu de Flers y Regelsberger, *op. cit.*, nota 5, p. 324.

³³ Doidge, Mathew, “Joined at the Hip: Regionalism and Interregionalism”, *Journal of European Integration*, vol. 29, núm. 2, 2007, p. 229. Desde mediados de los años setenta hasta los años ochenta, los diálogos grupo a grupo impulsados por la Comunidad Europea “experimentaron un notable crecimiento”. La crisis de los setenta en la cuenca mediterránea como el conflicto árabe-israelí, y los desarrollos internos de la Comunidad Europea, como la creación de la CPE en 1973, contribuyeron a la necesidad de una expansión de los vínculos europeos con el mundo exterior. Los primeros

En comparación con el desarrollo de los vínculos interregionales, el interés de la UE para ampliar sus acuerdos de asociación estratégica de manera bilateral con otros países, más allá del proceso de amplitiación, se demoraría hasta 2003: la UE siempre mostró un mayor interés en apoyar a los nuevos mecanismos de regionalización, como un medio para estabilizar sus lazos regulares con otros actores colectivos y con la aspiración de transmitir su propio modelo de integración a otros proyectos de construcción regional.³⁴ Entre los acuerdos de diálogo político interregional establecidos con otros grupos tras el fin de la Guerra Fría, y las asociaciones estratégicas involucradas en dichos procesos, pueden mencionarse:

a) Los diálogos políticos establecidos con los miembros de la Unión Africana a través del proceso de la Cumbre de El Cairo a partir de 2000, a quienes se les ofreció una “asociación estratégica” manifestada a través de la realización de cumbres de alto nivel, pero que resulta ser puramente simbólica. En 2001 se instrumentó una denominada New Partnership for Africa’s Development (Nepad). De acuerdo a Olsen, la naturaleza simbólica de la asociación euro-africana se justificaba debido a que: “la Cumbre de El Cairo podría promover el entendimiento de la Unión Europea como un actor importante y coherente en la política global, de tal manera que la participación de la UE podría empujar a la opinión pública europea en una dirección específica”³⁵

b) En 1999 fue diseñada una asociación estratégica orientada a los países de América Latina consistente en abarcar a todos los grupos regionales latinoamericanos (el Mercosur, la Comunidad Andina y el Grupo de San José) a través de una aproximación birregional centrada en reuniones del más alto nivel, aunque hasta el momento la naturaleza de la asociación estratégica también no ha sobrepasado lo

resultados en el nivel grupo a grupo durante estas décadas fueron la concreción de acuerdos con varios países del Mediterráneo, el diálogo euro-árabe, la firma de la Convención de Lomé con los países ACP y el establecimiento de relaciones con la Asociación de Naciones del Sureste de Asia en 1978. *Ibidem*, pp. 229 y 230.

³⁴ Alecu de Flers y Regelsberger, *op. cit.*, nota 5, p. 324.

³⁵ Olsen, Gorm Rye, “The Africa-Europe (Cairo Summit) Process: an Expression of ‘Symbolic Politics’”, en Hänggi, Heine *et al.* (ed.), *Interregionalism and International Relations*, Londres, Routledge, 2006, p. 202.

simbólico.³⁶ El carácter simbólico de esta asociación crea una diferenciación entre el discurso frente a la efectividad del acuerdo: “La asociación birregional entre la UE y América Latina es una relación estratégica en la que conviene diferenciar con claridad las posturas de las partes y no confundir las cláusulas retóricas con las verdaderamente operativas”.³⁷

c) El denominado “Proceso Barcelona” iniciado en 1995 y constituido entre la UE y los países ribereños del Mediterráneo situados en sus costas sur y oriental, y que inicialmente fue diseñado con base en el modelo de la OSCE. En 2000, la UE propuso una “Estrategia Común” para este grupo, y actualmente “la EU se encuentra en el proceso de redefinir esta cooperación como una asociación estratégica con la UE”.³⁸

Uno de los problemas esenciales a la hora de definir a una asociación estratégica instrumentada por la UE reside justamente en la función simbólica que el mecanismo (y el concepto) efectúa en el proceso de integración europeo, ya que en contraste, mientras las asociaciones contribuyen a que la Unión defina y reconozca a determinados actores con quienes establecerá vínculos allende de sus fronteras, el sistema institucional de la UE se ha negado a definir de manera oficial a una asociación estratégica:

Una acción exterior efectiva requiere resolución interna y cohesión. Crear “asociaciones estratégicas” implica nuevas aplicaciones de “geometría variable” y obliga a una (*táctica*) categorización de quienes pertenecen o no (*a la Unión*) involucrando “compensaciones de la identidad” (“*identity trade-offs*”).³⁹ Un ejemplo fue el “Círculo de Amigos”, formula-

³⁶ Alecu de Flers y Regelsberger, *op. cit.*, nota 5, pp. 323 y 324.

³⁷ Martínez Sánchez, José M., “Retórica en la asociación birregional Unión Europea-América Latina: discursos diferentes frente a la globalización”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 39, enero-abril de 2005, p. 33.

³⁸ Alecu de Flers y Regelsberger, *op. cit.*, nota 5, p. 323.

³⁹ L. Erik Cederman citado por Wood, Steve y Quaissar, Wolfgang, *The New European Union: Confronting the Challenges of Integration*, Boulder, Lynne Rienner, 2007, p. 8 (las cursivas son mías). Los diálogos de “geometría variable” son resultado de las asimetrías existentes entre la UE y los actores con quienes establece un diálogo, así como la diversidad presente entre estos últimos. Debido a sus características objetivas y al contexto, la UE puede diseñar una agenda de diálogo específico para cada interlocutor.

ción sustentada en 2002 por el entonces presidente de la Comisión Europea Romano Prodi, como un discurso precursor a la estrategia de vecindad.⁴⁰

A una asociación estratégica de la UE se le puede definir sólo de manera aproximada, dependiendo de las funciones que va a cumplir en una relación bilateral o en un vínculo o proceso interregional; esto quiere decir que cada asociación puede ser definida de manera particular. Los alcances y límites que pueden presentar las asociaciones estratégicas, a la hora de ser un medio organizacional empíricamente efectivo, dependen de cada relación bilateral, y como se ha descrito, algunas asociaciones han sido confeccionadas premeditadamente con una naturaleza simbólica, como en los casos euro-africano y euro-latinoamericano. La descripción histórica es insuficiente para tratar de definir de manera aproximada al concepto de asociación estratégica, por ello es necesario analizar la incorporación del concepto a la vida pública en general, no sólo en el área de las relaciones internacionales.

III. EL CONCEPTO DE ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA EN LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA UE. EL CASO DE LAS RELACIONES CHINA-UE Y LA COMISIÓN EUROPEA

1. *El concepto de asociación estratégica en los asuntos políticos*

De acuerdo a Fabrice Dhume, la utilización del término asociación —*partenariat*— con fines concernientes a la administración pública, en el caso particular de Francia, puede remitirse a 1984, “coincidiendo” con el entonces plan nacional francés sobre descentralización y reorganización de las políticas públicas desde una perspectiva territorial.

⁴⁰ Durante un discurso en 2002, el presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, realizó la siguiente declaración: “Deseo ver a un círculo de amigos rodeando a la Unión y a sus vecinos más cercanos, desde Marruecos hasta Rusia y el Mar Negro”. Prodi, Romano, discurso “A Wider Europe-A Proximity Policy as the Key to Stability”, en conferencia Peace, Security and Stability International Dialogue and the Role of the EU, *Sixth ECSA-World Conference*, Bruselas, 5 y 6 de diciembre de 2002. Disponible en http://ec.europa.eu/external_relations/news/prodi/sp02_619.htm.

El traslado del concepto desde cuestiones concernientes de la disciplina de la ciencia política hacia las relaciones internacionales se realizaría de manera clara pocos años después, con el fin de la Guerra Fría: el concepto de asociación, aplicado en esta última disciplina, correspondió a un cambio en la percepción de lo que se entendía como “crisis” internacional en el periodo previo, así como a una reorganización de los “equilibrios geopolíticos” que eran predominantes durante el periodo bipolar, y a su vez contribuyendo a desprender la idea de “una indudable aceleración en la liberación de las sociedades” occidentales.⁴¹

Durante los años noventa, fue significativa la proliferación del uso del concepto de asociación para designar los trabajos de una variedad de organizaciones internacionales, particularmente las orientadas a la cooperación para el desarrollo bajo el esquema Norte-Sur.⁴²

La utilización del concepto de “asociación” para designar a un mecanismo de decisión pública obedece a una recomposición de las modalidades de operación de la administración pública del Estado; estas asociaciones van a aparecer en todos los niveles de toma de decisiones gubernamental tanto en los ámbitos nacional como en lo referente a los mecanismos de cooperación entre actores internacionales: en el primer caso, sustituyendo ciertas modalidades unilaterales y verticales de la autoridad del Estado por relaciones de cooperación horizontales, siendo articuladas preferentemente por las entidades territoriales, regionales o privadas; en el segundo caso, particularmente en lo que se refiere a una organización con aspiraciones supranacionales como la UE, la noción de asociación se agregó para servir en la orientación y la agenda de ciertos mecanismos de cooperación desarrollados con una diversidad de actores internacionales, en la periferia de la estructura legal-institucional de la organización.⁴³

⁴¹ Dhume, Fabrice, “Partenariat, lien social... Una société du consensus virtuel”, *ISCRA Méditerranée*, París, Institute Social et Coopératif de Recherche Appliquée, febrero de 2003, p. 3 Disponible en www.iscra.org.

⁴² Sautenet, Antoine, “L’Europe et la Chine: une coopération aux dimensions juridiques complexes”, *Asie Visions*, París, IFRI, núm. 3, 2008, p. 12, http://www.ifri.org/fr/ontDispatcher/ifri/publications/asie_visions_1185271858409/publi_P_publi_asievision_120482317846.

⁴³ “En los negocios privados, las asociaciones estratégicas son formadas por un periodo de tiempo limitado para alcanzar una meta combinando las diferentes fortale-

Julien Damon coincide en que la utilización del término asociación aplicado en las ciencias políticas es igualmente reciente y ha acompañado, de manera emblemática, a los cambios en las funciones del Estado, de acuerdo a las ideas del “Estado en crisis” o del “Estado limitado” que proliferaron durante los años ochenta, y que fueron consecuencia del agotamiento del Estado de bienestar keynesiano ocurrido durante la década anterior; en la actualidad, el concepto de asociación puede aparecer en cualquier forma de relación que puede ir desde lo científico y lo industrial hasta las actividades humanitarias, políticas o diplomáticas.⁴⁴ La diversidad entre los campos de aplicación del concepto de asociación posee una característica común: al carecer de un contenido jurídico formal, o al menos no identificado, el concepto se convertirá en una fórmula de cooperación convencional que tendrá la predisposición de aparecer “como una modalidad esencial de la acción conjunta” entre los asociados, entendida como una agenda a seguir, y abarcando el compromiso de los involucrados para realizarla.⁴⁵ Las reglas que ordenan a una asociación pueden no ser “forzosamente claras”, al mismo tiempo que sus objetivos “pueden no ser los mismos para todos” los involucrados, puesto que no se trata de un acuerdo vinculante.⁴⁶ Lo anterior permite a los actores que han establecido una asociación poseer diferentes expectativas sobre sus objetivos, o que incluso le otorguen una definición distinta a la misma; en términos aproximados a una epistemología: “El poder de este término proviene de su potencial designativo particular: tal como aparece designa sin explicar, proporcionando al mismo tiempo un registro de aprehensión que simula la comprensión”.⁴⁷ Es decir, no es necesario construir una definición concreta para la asociación debido a que el concepto puede llegar a cumplir con la función de definir a una relación determinada: en el

zas de dos compañías que se basan en los mismos principios de mercado”. Stumbaum, May-Brit, “Sino-European Strategic Partnership: Retrospect, Vision and Suggestions from an European Perspective”, en varios autores, *Current Situation and Future Prospects of Asia-Europe Security Cooperation*, Shanghai, Friedrich Ebert Stiftung, p. 112.

⁴⁴ Damon, Julien, “La dictadure du partenariat. Vers de nouveaux de management public?”, *Futuribles*, núm. 273, marzo de 2002, pp. 4-6.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 6.

⁴⁶ Phillippe Ligneau citado por *idem*.

⁴⁷ Dhume, *op. cit.*, nota 41, p. 3.

caso de las asociaciones estratégicas aplicadas en los diálogos políticos de la UE, el concepto ha servido para explicar las cualidades políticas de la relación, pero los criterios para ello han podido variar de un actor a otro, ya sean grupos regionales o Estados (en el caso de la UE, los actores políticos que se han dedicado a formular las definiciones de las asociaciones en muchos casos han sido los funcionarios de la Comisión Europea);⁴⁸ para Jean Raux, el concepto puede encarnar diversas formas jurídicas, por lo que una asociación resulta ser múltiple y con diversos grados de juridicidad, convirtiéndose así, de manera *multifuncional*, en el objeto o en el objetivo de un acuerdo bilateral.⁴⁹ En el caso de la UE, de acuerdo a P. Moreau Deferges, el concepto de asociación estratégica “actúa como una noción multiforme que tiende a devenir en un principio de acción, un método estructurante de las relaciones exteriores de la Unión Europea”.⁵⁰

El relativismo excesivo empleado en su definición crea una debilidad estructural para el desarrollo de una asociación estratégica, aunque en primera instancia parezca consolidada.

2. *La Unión Europa y las asociaciones estratégicas a partir de la Estrategia Europea de Seguridad (2003)*

A partir de diciembre de 2003 se introdujo en el discurso oficial de la UE una concepción más institucionalizada sobre lo considerado como una “asociación estratégica”, como consecuencia de la instrumentación de la Estrategia Europea de Seguridad (EES); en el documento oficial sobre la EES se hizo explícita la necesidad de estable-

⁴⁸ La Comisión Europea posee autoridad e instrumentos para organizar diálogos políticos por sí misma, siempre y cuando lo haga sin rebasar las prerrogativas que le otorga el derecho comunitario y las estructuras institucionales de la UE, además de que en su labor necesita el consentimiento de los Estados miembros. Por lo tanto, en este trabajo sólo se analiza la función de la Comisión en ciertos aspectos que sobrepasan a la regulación del derecho comunitario, en áreas y actividades en las que los propios Estados miembros parecen haberle dado un consentimiento tácito.

⁴⁹ Jean Raux citado por Sautenet, “L’Europe et la Chine...”, *cit.*, nota 42, p. 12. También véase Raux, Jean, “Association et perspectives partenariales”, en Christophe-Tchakaloff, C. (ed.), *Le concept d’association dans les accords passés avec la Communauté: essai de clarification*, Bruselas, Bruylant, 1999, pp. 89-137.

⁵⁰ P. Moreau Deferges citado por Sautenet, “L’Europe et la Chine...”, *cit.*, nota 42, p. 12.

cer este tipo de vínculos con un determinado conjunto de actores como un complemento necesario de la preferencia europea por participar y cooperar en mecanismos multilaterales: lo relevante de la EES es su reconocimiento a que ningún poder global puede, por sí solo, enfrentar los problemas del sistema internacional actual.⁵¹ El documento oficial de la EES afirma: “La cooperación internacional es necesaria. Debemos perseguir nuestros objetivos a través tanto de la cooperación multilateral en organizaciones internacionales como a través de asociaciones con actores clave”.⁵²

Después de la oficialización de la EES, la UE instrumentó un conjunto de acuerdos bilaterales con los países aludidos en el plan: el resultado fueron siete nuevos acuerdos de asociación estratégica, además de un rediseño del PCA establecido con Rusia desde 1997: en 2003 se estableció de manera oficial un acuerdo de asociación estratégica con China (iniciando negociaciones en 2007 para acordar un PCA en el futuro, además de establecer un mecanismo de conversaciones de alto nivel sobre asuntos económicos y comerciales durante 2008); en 2004 con India (seguido en 2006 por un Plan de Acción para instrumentar el acuerdo de asociación), y en 2005 con Canadá y Japón. En 2007, la UE estableció una asociación estratégica con Brasil, elevando el perfil político de las relaciones entre ambos actores, y durante 2008 suscribió un acuerdo de asociación estratégica con México y Sudáfrica.⁵³ En lo referido al PCA acordado con Rusia

⁵¹ Grevi, Giovanni, “The Rise of Strategic Partnerships: between Interdependence and Power Politics”, en Giovanni, Grevi y Vasconcelos, Álvaro de (ed.), *Partnerships for Effective Multilateralism: EU Relations with Brazil, China, India and Russia, Chaillot Paper*, París, European Union Institute for Security Studies, núm. 109, 2008. Disponible en <http://www.iss.europa.eu>, p. 146 (consultado el 10 de julio de 2008).

⁵² Comisión Europea, *European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World*, Bruselas, 2003, p. 13.

⁵³ México estableció un acuerdo de asociación estratégica con la UE en octubre de 2008. Algo relevante de los acercamientos es que la UE anunció que no condicionaría el acuerdo de asociación (la negociación del Acuerdo de Cooperación, Asociación Económica y Coordinación Política México-Unión Europea de 1997 incluyó una cláusula de condicionalidad democrática): “En términos prácticos la asociación estratégica tendrá implicaciones en dos niveles: primero, facilitar la coordinación de las relaciones México-UE en el nivel multilateral sobre temas globales. Segundo, agregará un impulso político adicional al desarrollo de las relaciones y las iniciativas bilaterales. Consecuentemente, la asociación estratégica funcionará sobre la base de un mecanismo auto reforzado de dos niveles: los diálogos bilaterales y la cooperación serán

a partir de 2003 el acuerdo se articuló a partir de “cuatro espacios de cooperación común” (referidos a “lo económico, las libertades, la seguridad y la justicia”), los cuáles acogieron una “hoja de ruta” específica para cada uno durante 2005.⁵⁴ Hasta el momento los documentos políticos y declaraciones de la UE reconocen a ocho países como sus socios estratégicos.

Continuando con el discurso oficial de la UE, en 2004, el alto representante de la PESC, Javier Solana, realizó un comentario sobre los objetivos de la EES concernientes al impulso de las asociaciones estratégicas, pero también sin definir concretamente al concepto: “Debemos perseguir nuestros objetivos a través tanto de la cooperación multilateral en organizaciones internacionales, como a través de asociaciones con actores clave”. En el discurso de Solana, además de las relaciones transatlánticas y la asociación ruso-europea, los “actores clave” hacían referencia a “Japón, China, Canadá e India, así como todos aquellos que comparten nuestras metas y valores, y estén preparados para actuar en su apoyo”.⁵⁵

En un análisis crítico, para Irène Bellier una de las razones que explican el uso del concepto de asociación en ciertos diálogos políticos de la UE se debe a una concepción teórica que produce una banalización de la política, la cual se concibe como un “espacio de juego que será frecuentado por los actores”.⁵⁶ Siguiendo la misma idea, una banalización en el uso de los conceptos se puede observar igualmente en el empleo del término “estrategia”, lo que completará la definición del acuerdo como una “asociación estratégica”. El historiador Hew Strachan coincide con Bellier en el análisis sobre cómo se banalizan los conceptos políticos desde ciertas tendencias; para Stra-

conducidos como parte del esquema legal y operacional del acuerdo existente y será fortalecido por el nuevo esquema político y por las dinámicas que resulten de él”. Comisión Europea, *Towards an EU-Mexico Strategic Partnership*, Bruselas, COM (2008) 447 final, p. 6.

⁵⁴ Grevi, *op. cit.*, nota 51, pp. 147 y 148.

⁵⁵ Solana, Javier, “Annex: A Secure Europe in a Better World — the European Security Strategy”, en varios autores, *Civilian Perspective or Security Strategy? European Development Policy Confronting New Challenges in Foreign and Security Policy*, Berlin, Friedrich Ebert Stiftung, 2005, p. 57.

⁵⁶ Bellier, Irène, “Le concept de partenariat et le dialogue politique. La Commission et l’élargissement de l’Union”, *Anthropologie et Sociétés*, vol. 26, núm. 1, 2002, p. 142.

chan, el concepto de estrategia ha atravesado por una evolución semántica desde el siglo XIX hasta la actualidad, en la que ha pasado de ser un concepto especializado en cuestiones militares para convertirse en un término multifuncional; usados previamente con una clara connotación militar, los términos estrategia y estratégico fueron adquiriendo una variedad de contenidos semánticos durante el siglo XX, especialmente en lo que se refiere a las cuestiones políticas. Según Strachan, con el fin de la Guerra Fría el fenómeno lingüístico se agudizó, debido a la pérdida de relevancia del vocabulario militarmente estratégico de la era bipolar: de esta manera, las políticas de gobierno terminaron convirtiéndose en estrategias de gobierno e incluso el concepto terminó siendo empleado en la mercadotecnia o ciertas actividades de ocio.⁵⁷ “Si hay un término que ha sido utilizado con exceso en la política contemporánea, ese es ‘estrategia’”.⁵⁸

Igualmente, Antoine Sautenet hace una evaluación aproximada sobre las características de esta retórica política en el caso europeo remarcando que, en el nivel empírico, quizás uno de los aspectos más relevantes del proceso termine presentándose en el sistema legal de la UE: es decir, en la admisión de instrumentos de ley blanda como parte de la acción exterior europea en los diálogos bilaterales, resultado de la materialización institucional del discurso que se ha elaborado alrededor de las asociaciones estratégicas:

La combinación entre ‘asociación’ y ‘estratégico’ introduce la idea de una prioridad en la instrumentación de lo común para los dos actores, incluso si la banalidad de recurrir a esta terminología en la acción exterior de la Unión Europea altera el alcance del concepto. Legalmente, de acuerdo con lo contenido en los documentos orientativos y lo desarrollado en el curso de las cumbres anuales, aparece como un instrumento de ley blanda.⁵⁹

⁵⁷ Strachan, Hew, “The Lost Meaning of Strategy”, *Survival*, vol. 47, núm. 3, otoño de 2005, pp. 33-45.

⁵⁸ Cameron, Fraser y Yongnian, Zheng, “Key Elements of a Strategic Partnership”, en Crossick, Stanley y Reuter, Etienne (ed.), *China-EU: A Common Future*, Singapur, World Scientific Publishing, 2008, p. 3.

⁵⁹ Sautenet, Antoine, “The Current Status and Prospects of the “Strategic Partnership” between the EU and China: Towards the Conclusion of a Partnership and Cooperation Agreement”, *European Law Journal*, vol. 13, núm. 6, 2007, pp. 705 y 706.

4. *La función de la Comisión Europea en la asociación estratégica China-UE*

Al igual que otros actores interesados en establecer un diálogo político con la UE, China ofreció establecer una denominada “asociación constructiva para el siglo XXI” con la UE en 1998. En respuesta, la Comisión Europea publicó el comunicado titulado *Building a Comprehensive Partnership with China* el mismo año: el término “asociación constructiva” sirvió como el principio de una agenda para que se intensificaran los encuentros políticos de alto nivel entre ambos, aunque la asociación fue concretada hasta 2003; China y la UE declararon sus intenciones por acordar un asociación estratégica de manera oficial a través de un intercambio de comunicados oficiales realizado en septiembre y octubre de 2003, es decir, previamente a la publicación de la EES y teniendo como contexto internacional a la invasión estadounidense a Irak.

En el caso concreto del diálogo político establecido con la República Popular China, la asociación estratégica tampoco ha recibido una definición oficial por parte del sistema legal-institucional de la UE:

El término ‘asociación estratégica’ no ha sido definido por la Unión y hay pocas cosas en común entre los países identificados en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 además de su tamaño.

Mientras que la UE ha endosado el concepto de ‘asociación estratégica’ a sus relaciones con China, el concepto frecuentemente no es usado de la misma manera en el lado chino. Existe un consenso en la UE de que la asociación estratégica busca cimentar la actual relación económica y comercial con un país cuya influencia política y económica ha aumentado sustancialmente e inevitablemente crecerá aún más en el futuro.⁶⁰

Cameron y Yongnian son pesimistas respecto al alcance político del concepto (al menos en su fidelidad relativa al proyecto político oficial de la UE), y restringen su operación efectiva a las cuestiones económicas y comerciales.

⁶⁰ Cameron y Yongnian, *op. cit.*, nota 58, pp. 6 y 7.

El concepto de asociación remite al desarrollo de lo denominado en el discurso como un “un diálogo político al más alto nivel”, que será coordinado preferentemente por la Comisión Europea, ya que la naturaleza del proceso político se definirá a través de los documentos y comunicados elaborados por dicha instancia, y cuyo curso puede variar de acuerdo con las características particulares de un momento coyuntural en lo político o lo económico. De esta manera, las asociaciones estratégicas de la UE tienden a definirse flexiblemente, sin importar, en lo general, al instrumento político de la acción exterior en el que sean articuladas (el proceso de ampliación, la política de buena vecindad, el interregionalismo o los diálogos bilaterales): “La extensión del término “asociación” no remite a algún término preciso”, por lo tanto es susceptible de recibir diferentes interpretaciones.⁶¹ Lo común al término “asociación” utilizado en las operaciones de integración comunitaria, o de cooperación con el exterior, son las funciones múltiples (o multinivel) que son incluidas en el mecanismo, por lo que de acuerdo a Bellier “no se puede dar continuidad a la asociación solamente en una de sus facetas”.⁶² Las diferencias constituidas entre los acuerdos de asociación estratégica se encuentran en el grado de aceptación o no de las condiciones impuestas por la Unión a los socios, es decir, en la naturaleza simétrica o asimétrica de una relación que, desde los primeros acercamientos, ha sido precisada por ambas partes: en ello reside la naturaleza asimétrica de los diálogos políticos establecidos entre la UE con los países de América Latina o los de ACP (África, Caribe y Pacífico).

Como contraste se puede señalar la singularidad de las relaciones plenamente simétricas de las asociaciones estratégicas establecidas entre la UE y los países asiáticos como China, Japón, o el trato entre iguales como punto de partida del grupo interregional Encuentro Asia Europa (ASEM) en el que participan la Comisión Europea, los 27 miembros de la UE y el grupo ANSEA+3: en estos casos no existen cláusulas de condicionalidad en los acuerdos e incluso la UE ha

⁶¹ Bellier, *op. cit.*, nota 56, p. 149.

⁶² *Ibidem*, p. 154. “Este sistema de diálogo está codificado sobre la planeación de las instancias, de los organismos, de los representantes que se llame a participar y los procedimientos que deben seguirse para organizar las reuniones, la traducción, y la redacción de textos sobre temas infinitamente diversos”. Bellier, *op. cit.*, nota anterior.

tenido que aceptar la presencia de los representantes de la dictadura militar de Myanmar en las cumbres del ASEM. Lo anterior se debe al curso histórico que han seguido las relaciones entre Europa y Asia a partir de la Posguerra Fría.

5. La función de la Comisión Europea en la asociación UE-China

La simetría en los diálogos políticos puede convertirse en un problema para los principios de coherencia y consistencia institucional de la Unión, al crear una tensión institucional entre las instancias del sistema comunitario. Dicha tensión se expresa específicamente entre la Comisión Europea, encargada de orientar la agenda de las asociaciones, y los órganos de control como el Consejo Europeo además de la labor de vigilancia y transparencia que realiza el Parlamento Europeo: estas tensiones pudieron apreciarse en la opinión de los funcionarios de la Comisión que en 2005 favorecían un levantamiento al embargo de armas que la UE ha mantenido en contra de China desde 1989, y la oposición a dicha iniciativa por parte de un sector de la opinión pública europea, de los miembros del Consejo y del Parlamento Europeo (así como de otros parlamentos nacionales como el de Alemania), cuyos diputados votaron mayoritariamente en contra del levantamiento del embargo, además de las denuncias de varias organizaciones en defensa de los derechos humanos sobre los planes de la Comisión: “La formación de la política de la UE hacia China de este modo produce una fricción entre la élite administrativa centralizada y el público europeo”.⁶³

Quizá el rasgo más importante de la asociación estratégica China-UE, en lo particular, sea la función de coordinación que desempeña a su alrededor la Comisión Europea, debido al mayor control que la CE ha ejercido sobre su propio presupuesto respecto a los instrumentos de toma de decisiones del primer pilar, además de “su habili-

⁶³ Callahan, William A., “Future Imperfect: The European Union’s Encounter with China (and the United States)”, *The Journal of Strategic Studies*, vol. 30, núm. 4-5, 2007, p. 799.

dad para dar continuidad a la labor de una cambiante constelación de presidencias paralela a la ambigüedad institucional”.⁶⁴

Entre las justificaciones que otorgan esta facultad a la Comisión se encuentran la ausencia de un término jurídico que reconozca a China como un país “económicamente emergente” en el derecho internacional, al mismo tiempo que la UE se ha negado reconocer a China como una “economía de mercado”: dicha situación ha sido el punto de partida de los comunicados oficiales que ha emitido la Unión sobre China bajo la responsabilidad de la Comisión y sus competencias, materia de la política comercial de la UE.⁶⁵

La utilización de una condición estratégica atribuida al vínculo de asociación posee relevancia para las competencias que desempeñan las instituciones europeas en la relación sino-europea pues, además de ser un elemento discursivo, el carácter estratégico también le confiere a la Comisión una mayor responsabilidad en el manejo del diálogo político, por encima de las responsabilidades del Consejo o del Parlamento europeos: “Legalmente, la asociación estratégica, al apoyarse en los documentos que la orientan y en el desarrollo de cumbres políticas anuales, aparece como un instrumento de ley blanda que ayuda a completar y reevaluar el esquema legal de las relaciones entre la UE y China”.⁶⁶

Si bien los acuerdos sectoriales no datan de la formulación de la asociación estratégica, es a través de este documento de ley blanda en que la cooperación económica y el diálogo político han podido continuar y ampliar sus temas de una manera flexible.

En las relaciones China-UE se puede considerar a la Comisión Europea como la instancia, en el nivel supranacional de la Unión, que va a desempeñar la mayor cantidad de competencias, formulando la mayoría de las iniciativas y las políticas en este nivel. A lo largo de la relación sino-europea, la Comisión ha desarrollado el esquema

⁶⁴ Cameron, Fraser y Spence, David, “The Comisión-Council Tandem in the Foreign Policy Arena”, en Dimitrakopoulos, Dionyssis (ed.), *The Changing European Comisión*, Manchester, Manchester University Press, 2004, p. 122.

⁶⁵ Sautenet, “The Current Status and Prospects...”, *op. cit.*, nota 59, pp. 700 y 701.

⁶⁶ Sautenet, Antoine, ponencia “The Use of ‘Soft Law’ in EU External Relations. The Case of EU-China Relations”, conferencia European Integration and the Transformation of European Political and Social Order, Weihai (RPCh), 2007, pp. 4 y 5, <http://www.europe.sdu.edu.cn/ouzhouzhongxin/articles/Antonio%20Sautenet.pdf>.

conceptual que ha servido para canalizar y apoyar los intereses de los Estados miembros en el área económico-comercial, al mismo tiempo que ha funcionado como:

Una clase de cinturón transmisor para hacer coincidir los intereses chinos y europeos en un esquema de acuerdos y regulaciones. La coordinación a nivel de escritorio de la Comisión es una precondición para que la política europea sobre China sea funcional. Más aún, la Comisión debe mantener un constante intercambio de información con los Estados miembros y el Consejo.⁶⁷

Por otra parte, tras la formulación de la PESD, las funciones del Consejo de Europa en las relaciones sino-europeas se han incrementado, algo estimulado por nuevos desarrollos institucionales, como la extensión del diálogo político, que han tenido como resultado que el Secretariado General del Consejo y sus unidades políticas, así como el alto representante de la PESC, tomen responsabilidades en ciertos asuntos de la relación bilateral.

El alto representante también asiste a las cumbres China-UE y apoya a la Presidencia de la UE de acuerdo con el artículo 18 del TUE, al mismo tiempo que el Consejo coordina los intereses de los miembros de acuerdo con el artículo 16.⁶⁸

Desde el punto de vista de la Comisión, su función prevaleciente en la relación sino-europea se justifica en la defensa de los intereses de la UE, por esta razón, la asociación estratégica no necesita estar determinada estrictamente por alguna ideología o un proyecto normativo, ello a pesar del proyecto institucional de la buena gobernanza y el necesario discurso que critica la situación de los derechos humanos en China; recordando el origen que lleva a la Comisión a erigirse como la principal instancia europea en las relaciones China-UE: al no resultar estrictamente necesario el otorgar a China alguna definición en particular, como en el caso de la etiqueta “economía de mercado”, la asociación estratégica sirve como un instru-

⁶⁷ Algieri, Franco, “It’s the System that Matters: Institutionalization and Making of EU Policy toward China”, en Shambaugh, David *et al.* (ed.), *China-Europe Relations. Perceptions, Policies and Prospects*, Londres, Routledge, 2008, p. 80.

⁶⁸ *Idem*.

mento para la organización política, tanto en la relación bilateral como en la identidad que ambos socios tratan de construir para sí mismos como actores en el sistema internacional:

La expansión de los lazos entre la UE y China, por lo tanto, legitima a ambos lados en sus políticas internacional y doméstica, porque las nuevas relaciones reafirman la imagen que cada actor tiene de sí mismo y el otro: hablar de una asociación estratégica contribuye al proyecto de la UE al utilizar la imagen de Europa como un “poder civil”, y ayuda a la RPCh a construir una visión de China como una super potencia no hegemónica.⁶⁹

Otro factor a favor de la labor de la Comisión es el proceso de europeización de las relaciones comunitarias con China (algo institucionalmente estancado tras las negativas a una Constitución de la UE de 2005).

La figura de la asociación estratégica también ofrece a la Comisión Europea una primacía en el manejo político de las relaciones sino-europeas por encima del Parlamento Europeo (de acuerdo a Franco Algieri, las funciones del Parlamento en la relación sino-europea pueden ser consideradas como “marginales”).⁷⁰

Si bien el Parlamento Europeo ha mantenido la posición más crítica en las aproximaciones europeas hacia China, no puede considerarse que su papel tenga mucha efectividad en el plano institucional; en una función que se prolonga desde mediados de los años noventa, el Parlamento sólo ha podido actuar como una “conciencia” de la Comisión, al mismo tiempo que ha tratado de presionar al Consejo para que mantenga un papel más activo en las declaraciones y los documentos oficiales sobre China (como en los casos de sus señalamientos en el tema de los derechos humanos o los contactos y visitas de parlamentarios europeos a las autoridades de Taiwán). La respuesta de China a esta actuación ha sido impulsar un acercamiento con el Parlamento para iniciar diálogos sobre los temas que interesen a esta institución, aunque de una manera no resolutiva, tal como lo in-

⁶⁹ Callahan, *op. cit.*, nota 63, p. 779.

⁷⁰ Algieri, *op. cit.*, nota 67, p. 80.

dicó una iniciativa del ex primer ministro Li Peng en 2002.⁷¹ El papel marginal del Parlamento en la relación sino-europea se deriva de la estrategia de aproximación simétrica que articuló la UE respecto a Asia del Este, desde la década pasada.

De acuerdo al esquema institucional anterior es poco probable el nombramiento de algún representante especial de la UE para China en el mediano plazo: los representantes especiales son un mecanismo del Consejo Europeo, aunque sus funcionarios son elegidos por el procedimiento de acción conjunta y sus sueldos son pagados por fondos de la Comisión. Por lo general, se espera que la labor de estos representantes especiales se ajuste a las visiones e intereses correspondientes de los miembros.⁷²

Un factor relevante en la consolidación de la asociación estratégica China-UE es su influencia en el perfeccionamiento de un sector de funcionarios especializados en el área; en este sentido, la asociación resulta ser un campo de desarrollo específico para ciertos funcionarios europeos, puesto que la renuencia de la Comisión Europea para ser apartada de sus funciones de coordinación, demuestra que la asociación es un medio organizacional específico para la operación de élites administrativas y de las autoridades políticas en Bruselas y en Pekín; desde la perspectiva de la burocracia profesionalizada en asuntos sino-europeos, particularmente en el caso de los funcionarios de

⁷¹ Niquet, Valerie, “The China Policy of the European Union”, en Santhanam, K. y Kondapalli, Srikanth (ed.), *Asian Security and China 2000-2010*, Nueva Delhi, Shipra Publications-IDSA, 2004, p. 443.

⁷² Para John Quigley la labor de los representantes especiales puede provocar una tensión institucional entre las funciones de la Comisión y la labor política desarrollada por los primeros, algo demostrado particularmente en el nombramiento de tales representantes en las regiones del Cáucaso o Asia central: “al hacer trabajo de campo los representantes especiales se encuentran trabajando con, o dependiendo de, las delegaciones de la Comisión Europea representando los intereses de la Comunidad. De hecho, tales delegaciones en terceros países con frecuencia han operado durante varios años antes de la aparición de los representantes especiales. La tensión evidente en el nivel institucional se refleja con claridad en el trabajo de campo. Ha habido un sentimiento en Bruselas de que los representantes especiales se han entrometido en las prerrogativas de la Comisión”. Quigley, John, “EU-Asia Relations and the Role of European Union CFSP Special Representatives”, *European Studies*, vol. 25, 2007 p. 198. Sin embargo, hasta el momento no ha existido un intento para estructurar la labor de los representantes en su relación con los responsables de las delegaciones de la Comisión. Cameron y Spence, *op. cit.*, nota 64, p. 133.

la Comisión, la asociación estratégica se ha convertido en un espacio de acción política paralelo a los Estados nacionales que conforman a la UE, en el que los funcionarios poseen el poder para designar las definiciones que desarrollará la asociación en su devenir, de acuerdo a los contextos políticos en flujo.

La intervención de funcionarios al servicio de los intereses de los Estados miembros, como en el caso de los representantes especiales designados por el Consejo, como se ha visto, podrían incomodar la labor realizada por los profesionales de la Comisión.

Desde el punto de vista de la práctica política no es necesario que se imponga una definición concreta de la asociación estratégica, puesto que el desarrollo de la misma está contenido en el discurso de los comunicados que la Comisión ha publicado periódicamente sobre las relaciones entre la UE y China, desde al menos 1995.⁷³ Estos comunicados son documentos que pueden calificarse como ley blanda y son generados por los funcionarios de la CE como un ordenamiento flexible, cuyo resultado será la asociación estratégica, respondiendo a un momento histórico específico.

Inherentemente, el término “asociación estratégica” sobrelleva un proyecto histórico en el cual la Comisión Europea ha asumido una responsabilidad central: “Cuando son usados juntos ‘estrategia’ y el término ‘asociado’, usualmente adquieren una connotación a largo plazo”, que puede ser definida como “un compromiso a largo plazo entre dos actores importantes para establecer una relación cercana alrededor de un número significativo de políticas”.⁷⁴ Este último rasgo debe ser resaltado, puesto que el sentido temporal adquiere un punto de contacto con la elaboración china de su propia versión de una asociación estratégica: de esta forma se crea alguna coincidencia entre los proyectos de integración en Europa y de modernización en

⁷³ Se pueden considerar cinco los documentos básicos emitidos por la Comisión Europea que han estructurado a la asociación estratégica desde 1995: *A Long Term Policy for China Europe Relations* (1995); *Building a Comprehensive Partnership with China* (1998); *Building a Comprehensive Partnership with China* (2001); *A Maturing Partnership – shared interests and challenges in EU-China relations* (2003); *EU-China: Closer Partners, Growing Responsibilities* (2006). Disponibles en http://ec.europa.eu/comm/external_relations/china/intro/index.htm.

⁷⁴ Cameron y Yongnian, *op. cit.*, nota 58, p. 4.

China, en tanto procesos históricos que buscan influir en el sistema internacional.

Para realizar una aproximación completa a la naturaleza de la asociación estratégica sino-europea, es necesario describir la vinculación que ha constituido con la ley blanda, las razones que generan tal relación y su proceso de aceptación por el sistema institucional de la UE (particularmente por medio de la Comisión Europea).

IV. LA LEY BLANDA (*SOFT LAW*) Y LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA SINO-EUROPEA

Para Sautenet, el acuerdo de asociación estratégica sino-europeo es un ejemplo de los instrumentos de ley blanda que ha creado la UE de forma paralela al sistema legal-institucional de la organización; dicho instrumento cumple dos funciones de manera provisional: la asociación estratégica resulta ser un instrumento tanto *para-jurídico* como *pre-jurídico* del derecho comunitario:

a) Es un instrumento *para-jurídico* porque permite dinamizar los diálogos económicos y concluir los acuerdos sectoriales para integrar la dimensión política. La asociación no realiza la función de un tratado, pero los actores la han establecido para suscribir compromisos que amplíen las negociaciones en las áreas económicas y políticas.

b) Es un instrumento *pre-jurídico* al permitir que en un futuro se prevea la conclusión de un acuerdo-marco que pueda integrarse a la ley dura (*hard law*) del derecho comunitario “indispensable dada la realidad de los retos en la relación UE-China, pero implicando a las negociaciones difíciles”.⁷⁵

Para entender las razones prácticas por las cuales la UE ha creado instrumentos de ley blanda de forma paralela al derecho comunitario, debe hacerse una descripción de este concepto, e identificarse algunos tipos ideales que explican las razones que llevan a Estados y organizaciones internacionales a preferirlos en ciertos contextos.

Para Senden, la ley blanda puede definirse como: “reglas de conducta que no han sido atribuidas como una fuerza vinculante pero

⁷⁵ Sautenet, “L’Europe et la Chine...”, *cit.*, nota 42, p. 14.

que, sin embargo, pueden tener ciertos efectos legales (indirectos) y pueden producir efectos prácticos”.⁷⁶

Para Kirton y Trebilcock, “los mecanismos basados en la ley blanda se caracterizan por la participación voluntaria y los mecanismos basados en consensos, en los que no existe una obligatoriedad atribuida a una autoridad independiente de los socios; por lo contrario la regulación del mecanismo se basa en la cooperación”.⁷⁷

Sin embargo, desde el punto de vista de quienes critican el uso de la ley blanda en las relaciones internacionales, este mecanismo es poco recomendable debido al bajo compromiso que puede generar entre los actores (en tanto que el contenido de los acuerdos se relativiza), por el impacto limitado que presenta cuando su cumplimiento depende de la voluntad de los asociados y, por consiguiente, por el alto grado de imprecisión que puede caracterizar a los acuerdos.

Por lo contrario, quienes interpretan el uso de este tipo de acuerdo paralegal, de manera optimista, resaltan su capacidad para resolver problemas que sobresalen por encima de las resoluciones jurídicas, es decir, respecto a asuntos que pertenecen al campo de los problemas políticos:

Usamos la representación de ley blanda para distinguir la amplitud de las desviaciones de la ley dura y, en el otro extremo, a partir de acuerdos puramente políticos en los cuales la legalización está considerablemente ausente. Pero se debe mantener en cuenta que la ley blanda se presenta en muchas variantes: el elegir entre la ley dura y la ley blanda no es una aportación binaria.⁷⁸

En ocasiones, los actores internacionales usan formas de legalización blanda de manera deliberada en tanto arreglos institucionales, y en ocasiones, la ley blanda puede ser usada como un punto de espera, diseñado para el avance de una legislación formal. De acuerdo a

⁷⁶ Senden citado por Scháfer, Armin, “Resolving Deadlock: Why International Organisations Introduce Soft Law”, *European Law Review*, vol. 12, núm. 2, 2006, p. 195.

⁷⁷ Kirton, John J. y Trebilecock, Michael J., “Introduction: Hard Choices and Soft Law in Sustainable Global Governance”, en *id.* (ed.), *Hard Choices, Soft Law: Voluntary Standards in Global Trade, Environment and Social Governance*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2004, pp. 22 y 23.

⁷⁸ Abbot y Snidal, *op. cit.*, nota 30, p. 422.

Abbot y Snidal, la ley blanda puede ofrecer algunas ventajas (en términos de tipos ideales), las cuales pueden coincidir con el desarrollo de la asociación estratégica China-Unión Europea:

a) Las formas de legalización blanda ofrecen costos más reducidos de contratación debido a que los costos de la legalización dura se pueden incrementar de acuerdo con las circunstancias de la política internacional, e igualmente otorga a los actores “una oportunidad para aprender sobre las consecuencias de su acuerdo. En muchos casos tal proceso de aprendizaje disminuirá la percepción de costos de movimientos subsecuentes hacia la legalización dura”.⁷⁹

b) La ley blanda permite negociar acuerdos que establezcan metas generales “pero con menos precisión y quizás con una delegación limitada”. Al mismo tiempo, los actores pueden adaptar sus mandatos a su situación particular en lugar de intentar acomodar sus circunstancias en un solo texto; esta flexibilidad también permite a los actores adaptar sus circunstancias internas a las consecuencias del resultado de la negociación: “congruentemente, la ley blanda debería ser atractiva en proporción al grado de divergencia entre las preferencias y capacidades de los Estados, una condición que se incrementa casi automáticamente como se muevan desde lo bilateral, a través de lo regional, hasta las negociaciones multilaterales”.⁸⁰ Como se ha mencionado, una explicación política del establecimiento de este tipo de instrumentos jurídicos por parte de la UE se ha debido a la heterogeneidad creciente entre ciertos actores emergentes del sistema internacional, y la preocupación europea de que la aparición de diversos centros de poder en el sistema entorpezca la capacidad de los actores para negociar en lo bilateral y lo multilateral (algo que se llegó a denominar como “multipolarización” del orden mundial).

c) “La ley blanda ofrece un número más atractivo de alternativas para tratar con la incertidumbre”.⁸¹

d) Finalmente, la ley blanda también puede ser usada como parte de una política simbólica;⁸² un elemento que ha acompañado a las

⁷⁹ *Ibidem*, pp. 434 y 435.

⁸⁰ *Ibidem*, pp. 444 y 445.

⁸¹ *Ibidem*, p. 441.

⁸² Cini, Michelle, “The Soft Law Approach: Commission Rule-making in the EU’s State Aid Regime”, *Journal of European Public Policy*, vol. 8, núm. 2, 2001, p. 195.

asociaciones de la UE presentes en sus primeros diálogos interregionales.

Como se ha señalado, la Comisión Europea es una instancia clave en el desarrollo de la asociación estratégica; los actores políticos que le han otorgado a la Comisión las prerrogativas para desarrollar instrumentos de ley blanda han sido los propios Estados miembros, debido a que los gobiernos nacionales han encontrado más fácil concluir acuerdos de una naturaleza flexible o legalmente blanda frente “a aquellos que imponen unos requerimientos duros de obligaciones y ratificación”.

Los instrumentos de ley blanda instrumentados por la Comisión pueden tomar la forma de comunicados, declaraciones, resoluciones, códigos de conducta, etcétera. “Lo generalmente aceptado es que la ley blanda yace en algún lugar entre las declaraciones generales (a discreción de la Comisión), por un lado, y la legislación por el otro”; por extensión: “el identificar dónde comienza y concluye este elusivo concepto es extremadamente difícil”.⁸³

El marco legal actual de las relaciones económicas entre la UE y China en el sistema del derecho comunitario data desde 1985, año en que se establece un Acuerdo sobre Cooperación Comercial y Económica; de acuerdo a Sautenet, “este es un acuerdo no preferencial, conocido como ‘acuerdo de segunda generación’ que fue concluido sobre la base del antiguo artículo 113 del Tratado de la CEE”.⁸⁴

Sin embargo, hasta el momento no ha existido una cláusula que pueda elevar dicho Acuerdo al nivel de un tratado: “es imposible para las dos partes ir más allá con este esquema legal”.⁸⁵

⁸³ *Ibidem*, pp. 193 y 194.

⁸⁴ En los años siguientes, el Acuerdo de 1985 ha sido completado regularmente de una manera pragmática, presentando las siguientes particularidades: a) Es un diálogo político informal sobre la base de las cumbres anuales y los encuentros de expertos, en especial, en relación a temas como la no proliferación de armas nucleares y los derechos humanos. b) Se ha establecido un número de acuerdos sectoriales en temas aduaneros, inmigración, transporte marítimo o navegación satelital. c) Ha servido de base para las negociaciones para la entrada de China en la Organización Mundial de Comercio (OMC). d) Se han negociado ciertos aspectos de las legislaciones domésticas de ambos, sobre todo en las cláusulas de salvaguarda en el área de textiles y disposiciones específicas alrededor del *antidumping*. Sautenet, “The Use of ‘Soft Law’ in EU External Relations...”, *op. cit.*, nota 66, p. 3.

⁸⁵ *Idem*.

V. CONSIDERACIÓN FINAL

Por su propia ambigüedad conceptual, las asociaciones estratégicas pueden presentar fuertes divergencias entre las concepciones que cada asociado ha construido sobre ellas, así como los objetivos que pretenden lograr a través de la asociación, pero éste es un problema que reside en el origen mismo del instrumento organizacional y sus aspiraciones epistemológicas descritas por Fabrice Dhume. Una característica propia del periodo de posguerra fría ha sido la heterogeneidad que han comenzado a presentar los proyectos de desarrollo político y económico de ciertos Estados, especialmente emergentes, quienes se han interesado en suscribir este tipo de instrumentos, los cuales en ocasiones se encuentran situados, significativamente, en la masa territorial de Eurasia (como China, India o Rusia): desde un punto de vista constructivista, conforme dichos actores han alcanzado algunas de sus metas de modernización, y aumentan su poderío económico, han incrementado como consecuencia su influencia diplomática, han modificado sus preferencias, y por lo tanto, paulatinamente han tendido a modificar sus identidades como actores internacionales.

El proceso de trasformación anterior ha provocado que las definiciones sobre las asociaciones estratégicas se hallen actualmente en un flujo constante, respondiendo a los intereses de esos mismos Estados: un aumento en la heterogeneidad de los acuerdos de asociación estratégica quizá sólo sea un epítome que refleja el proceso de cambio histórico del sistema internacional en su conjunto. Lo paradójico en el caso de las asociaciones estratégicas desarrolladas por la UE es que, en tanto instrumentos informales, paulatinamente se transforman en vínculos organizacionales necesarios para la protección de los intereses europeos en el mundo, lo que influye en los mecanismos de transmisión de las normas europeas pertenecientes a la acción exterior, necesarios para la continuidad del proceso de integración, así como para garantizar la capacidad de actuación de la UE en el sistema internacional.

Una pregunta sin respuesta clara podría ser ¿en qué medida lo anterior afectará al proceso de integración de la UE, en tanto que también resulta ser un proceso histórico susceptible de sufrir influencias de cambio provenientes del entorno internacional? Para ello es im-

portante la interpretación que considera al proyecto de integración europea como “enteramente orientado hacia el futuro” o como “un fenómeno de desarrollo progresivo”: “Este no sigue una trayectoria única, sino que procede de una mutación continua de las formas y la creación de especies divergentes, bajo la influencia combinada de las circunstancias internas y las presiones externas”.⁸⁶ Por lo pronto, la UE ha aceptado la importancia de los vínculos bilaterales con terceros países a través de las asociaciones estratégicas, aunque de una forma un tanto renuente, debido a que el proyecto de traslación de normas europeas a otros proyectos de construcción regional se ha visto transformado, provocando así un cambio significativo en las prioridades de la agenda de la política exterior europea.

Paradójicamente, las asociaciones estratégicas de hoy en día (los medios organizacionales que emergieron durante un periodo de privatización y descentralización) aparecen como un instrumento para fortalecer a las relaciones bilaterales con terceros países, lo que implica un reconocimiento de la revitalización del Estado nacional y la necesidad de su intervención en la generación de nuevos mecanismos de cooperación por parte de la UE.

En referencia a las asociaciones estratégicas de la UE, el académico Giovanni Grevi afirma que actualmente las asociaciones estratégicas han resultado ser “un signo de los tiempos” que “encarnan una tentativa por reconciliar la nueva centralidad del bilateralismo de facto con la duradera y creciente necesidad del multilateralismo”. Las relaciones estratégicas reflejan un sistema internacional en transición, donde las normas son cuestionadas y el balance de poder está cambiando, pero los retos son considerablemente comunes. Como tales, estas asociaciones requieren mucha flexibilidad en su formulación e interpretación.⁸⁷

En el momento actual ha aparecido una novedosa preocupación por parte de la UE por establecer nexos bilaterales, especialmente bajo la forma de las denominadas asociaciones estratégicas; lo anterior es algo que la UE ha justificado por medio de su discurso oficial, en primera instancia, por formar parte de la articulación de un pro-

⁸⁶ Azoulai, Loïc, “The *Acquis* of the European Union and International Organisations”, *European Law Journal*, vol. 11, núm. 2, 2005, p. 196.

⁸⁷ Grevi, *op. cit.*, nota 51, p. 150.

yecto que buscará apoyar a la política multilateral (más tradicional) de la UE: sin embargo, algo relevante del proceso no es el proyecto político oficial por sí mismo, sino la transformación de las dinámicas desarrolladas por la acción exterior de la UE orientadas al establecimiento de las asociaciones y las razones que la han empujado a ello, en tanto un fenómeno histórico y político; en la actualidad, se puede observar un mayor pragmatismo en la protección de los intereses europeos en el mundo como consecuencia del periodo de transformación del sistema internacional, en términos de una acomodación de la UE al contexto actual, esperando que la organización “no se abandone a sí misma a un dogmatismo ideológico”: “igualmente las asociaciones están pensadas para durar y producir en el largo plazo. Lo principal es que estas asociaciones son estratégicas al ser necesarias para que la UE pueda perseguir sus metas de manera efectiva, y difundir sus normas en el ámbito internacional”.⁸⁸

La justificación para un proceso de cambio en las aproximaciones bilaterales de la UE reside en su (teórico) potencial para crear consensos en los mecanismos de cooperación multilateral: en un sistema internacional en transformación lo anterior resulta ser, por lo menos, una promesa de estabilidad. Pero otra dimensión del proceso consiste en la presión ejercida por actores externos que pueden producir cambios en el proceso de construcción institucional de la UE, particularmente en lo referido a su política exterior.

El proceso anterior tiene a China como un actor de especial relevancia, al surgir un nuevo proceso político e histórico que va a acompañar a la intención de la UE por influir en el comportamiento internacional de China y algunos aspectos de la política interior de ese país como el respeto a los derechos humanos o las políticas de protección ambiental: es decir, puede considerarse que la emergencia de China ha influido en la incorporación de algunos elementos de ley blanda en las instituciones europeas, con el fin de coordinar el contenido de la agenda bilateral y sus prioridades.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 158.