

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS  
del  
CESEDEN**

**110**

**LAS RELACIONES DE PODER  
ENTRE LAS GRANDES POTENCIAS  
Y LAS ORGANIZACIONES  
INTERNACIONALES**

**ABSTRACT  
IN ENGLISH**

**MINISTERIO DE DEFENSA**



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS  
del  
CESEDEN**

**110**

**LAS RELACIONES DE PODER  
ENTRE LAS GRANDES POTENCIAS  
Y LAS ORGANIZACIONES  
INTERNACIONALES**

Febrero, 2009

**CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES**  
**<http://www.060.es>**

Edita:



NIPO: 076-09-084-7(edición en papel)

ISBN: 978-84-9781-481-2

Depósito Legal: M-16969-2009

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.200 ejemplares

Fecha de edición: abril 2009

NIPO: 076-09-085-2 (edición en línea)



**LAS RELACIONES DE PODER ENTRE LAS GRANDES POTENCIAS  
Y LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES**



## SUMARIO

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN .....	9
<i>Por Luís Alejandro Sintés</i>	
<i>Capítulo primero</i>	
NUEVAS FORMAS DEL PODER EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES .....	17
<i>Por Jesús Ignacio Martínez Paricio</i>	
<i>Capítulo segundo</i>	
RELACIONES DE PODER Y ESCENARIOS ESTRATÉGICOS .....	93
<i>Por Juan Antonio Carrasco Juan</i>	
<i>Capítulo tercero</i>	
EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS DE LAS RELACIONES EXTERNAS DE LA UNIÓN EUROPEA .....	131
<i>Por Enrique Vega Fernández</i>	
<i>Capítulo cuarto</i>	
RELACIONES DE PODER ENTRE ESTADOS UNIDOS Y LAS PRINCIPALES ORGANIZACIONES INTERNACIONALES .....	175
<i>Por Gonzalo Parente Rodríguez</i>	
<i>Capítulo quinto</i>	
LAS RELACIONES DE PODER EN RUSIA: TENDENCIAS DE FUTURO. .	215
<i>Por Felipe Díaz Suero</i>	

<i>Capítulo sexto</i>	<u>Página</u>
LAS POTENCIAS EMERGENTES DE ASIA Y SU RELACIÓN CON LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES .....	241
<i>Por Javier Álvarez Veloso</i>	
CONCLUSIONES .....	293
<i>Por Luís Alejandro Sintés</i>	
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO .....	301
ABSTRACT .....	303
ÍNDICE .....	305

# **INTRODUCCIÓN**



## INTRODUCCIÓN

Por LUÍS ALEJANDRE SINTES

*Finalizando la primera década del siglo XXI, intentar definir escenarios estratégicos y relaciones de poder entre los actores que los ocupan, constituye no sólo una dificultad sino todo un reto.*

*Tenemos asumido que nos enfrentamos a un nuevo orden mundial, basado en la multipolaridad, en el que aquellos conceptos de respuesta flexible, de coexistencia pacífica, de no alineación, incluso el de bipolaridad, han pasado a ser términos históricos.*

*No obstante, se mantienen los antiguos modelos de organizaciones internacionales nacidos tras la Segunda Guerra Mundial, especialmente Naciones Unidas y la Alianza Atlántica. Ambas, junto a otras, se mantienen vigentes no sin críticas ni crisis, adaptándose a los nuevos tiempos y a los nuevos retos que nos acosan, a pesar de la transformación que ha sufrido el mundo y dentro de él, también la que han sufrido las llamadas «grandes potencias».*

*Estados Unidos mantienen prácticamente inalterable su sólida base nacional y su previsor e incisiva presencia en nuevos escenarios estratégicos, especialmente los surgidos tras la caída del muro de Berlín y la disolución del Pacto de Varsovia.*

*Rusia, rota aquella Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) ha recogido, y en los últimos años consolidado, parte de su influencia. Otros Estados residuales, que han recuperado su identidad nacional y su historia, han sido arrojados por la Unión Europea o por la Organización del Tra-*

*tado del Atlántico Norte (OTAN) y el resto se encuentra en la incierta situación de definir su nuevo espacio como nación independiente.*

*Pero, hay una constante en estos extensos territorios que formaban la periferia de la URSS: su subsuelo alberga la mayor reserva mundial de hidrocarburos y gas natural. Riqueza no significa precisamente estabilidad política y social en todos los casos. También puede acarrear intereses, apetencias, controles, en resumen conflictos.*

*Europa ha conocido asimismo, un cambio significativo. No sólo ha incrementado el número de sus Estados miembros sin perder –en complejo equilibrio– su esencia y su gobernabilidad, sino que constituye un atractivo sugerente para otros países en vías de desarrollo económico y democrático. Las «reglas del juego» impuestas por Bruselas para acceder a la Comunidad son un estímulo importante, una meta, para las naciones que pretenden incorporarse a ella.*

*Potencia económica, industrial e inversora, no exenta de problemas de seguridad, ocupa sin embargo, en estos momentos una posición clave en el panorama internacional*

*A caballo de estos tres poderes referidos –Estados Unidos, la Rusia emergente de la URSS y Europa– la Alianza Atlántica ha jugado, y juega, un papel trascendental. Ha ganado en flexibilidad, en adaptación a los nuevos retos y escenarios. Es un claro referente cuando se habla de seguridad y de estabilidad, cuando parecía que la disolución del Pacto de Varsovia iba a dejarla sin contenido.*

*De Estados Unidos obtiene sus mayores capacidades militares y el apoyo para ampliar su influencia hacia el Este, en dirección al futuro centro de gravedad estratégico.*

*De Europa ha sabido extraer la amplia legitimidad que da la multinacionalidad, el compromiso suficiente para acometer misiones específicas y su contribución al sostenimiento económico de la Organización. Para las escindidas repúblicas de la antigua URSS, la OTAN ha significado seguridad, apertura, colaboración internacional, transparencia. Todo un ejemplo de cómo convertir supuestos enemigos en colaboradores eficaces.*

*Además, ha hecho posible respaldar resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, ya sea aplicando las medidas diplomáticas en desarrollo del Capítulo VI de la Carta, ya sea las coercitivas del Capítulo VII, con lo que indirectamente ha contribuido a consolidar el bloque de organizaciones internacionales que velan por el mantenimiento de la paz.*

*Aquella Alianza nacida para responder a una posible agresión del llamado bloque comunista, se ha convertido en el imprescindible instrumento que permite compatibilizar seguridad con desarrollo y con democracia.*

*Como inicial conclusión podemos afirmar, analizando periodos históricos recientes, que la «paz» surgida tras la Segunda Guerra Mundial, apoyada en las actuales organizaciones internacionales, sigue vigente –con trágicas quiebras que debemos considerar puntuales– a los 63 años de la finalización del conflicto, cuando la surgida tras el Armisticio de Compiègne en el año 1918 y de los tratados que emanaron de él, sólo duraron 20 años.*

*Fuera de este círculo, que podríamos denominar «occidental» pero cada día más interrelacionado con él, surgen las grandes potencias asiáticas, caracterizadas por fuertes crecimientos demográficos y económicos, por un potencial en recursos energéticos importante, y que constituyen a la vez importantes centros de consumo. Decir que el centro de gravedad estratégico se desplaza hacia el Este, no es más que constatar la importancia creciente de estas potencias que van dejando de ser emergentes para ser reconocidas como consolidadas y competitivas.*

*Mas, no hay una frontera entre ambos mundos, el occidental y el oriental. Están cada día más unidos bajo este mismo concepto global en el que vivimos. Todo esto subyace en lo que pretende esta Monografía.*

*Porque, como dice el general Argumosa (1):*

*«En el fondo lo que está en juego es el actual sistema internacional de relaciones de poder, que tiene verdaderas dificultades para establecer una estructura de seguridad.»*

*Se pretende, por tanto «reflexionar y hacer reflexionar» sobre esta estructura de relaciones, partiendo de la situación actual que no consideramos mala, pero pensando en un incierto futuro al que hay que adosarle previsoras medidas que garanticen su seguridad.*

*Prever: aquí radica la gran dificultad. Como dice Ivo Andric (2):*

*«La más deplorable y más trágica de todas las debilidades humanas reside, indudablemente, en una incapacidad total de prever, incapacidad que está en marcada contradicción con tantos dones, conocimientos y artes.»*

---

(1) Preámbulo de la Memoria de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EALEDE), Curso 2006-2007.

(2) ANDRIC, Ivo, Premio Nobel: *Un puente sobre el Drina*.

*El punto de partida del estudio consistirá en definir lo que entendemos por poder, describir sus formas y actores, prever cual puede ser su evolución en las próximas décadas. Analizado este concepto, intentaremos diseñar las líneas de acción en que se moverán las grandes potencias.*

*Los sociólogos nos señalan que estamos ante un fenómeno histórico, propio de los procesos evolutivos. Un sistema de cierta complejidad se enriquece, se vuelve desordenadamente creativo y como consecuencia se acerca peligrosamente a una situación de caos (3), considerado éste, no como desorden social, anarquía o confusión general, sino como:*

*«Tipo de comportamiento dinámico que se evidencia en sistemas complejos, y que puede conducirnos a una situación que permite cierta pronosticabilidad y orden en su estructura y proceso.»*

*Hacia esta pronosticabilidad debemos dirigir nuestras reflexiones. Desde el comienzo de nuestro trabajo en equipo, quedó constatado que el diseño de las relaciones de poder entre grandes potencias y organizaciones internacionales no podía circunscribirse a presentar dos matrices y unir sus componentes con simples enlaces políticos, económicos y también ideológicos.*

*El tema es mucho más complejo como bien sabe el lector. No sólo por los propios entes nacionales que conforman lo que consideramos potencia, sino por la existencia de otras influyentes organizaciones cuya presencia e influencia debe ser tenida en cuenta.*

*Un ejemplo del primer caso, lo constituye Inglaterra: forma parte de Europa, es miembro permanente con derecho de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; país fundador y pilar importante de la OTAN, mantiene especiales lazos con Estados Unidos. Su importante presencia en los mercados de Extremo Oriente está consolidada desde el siglo XIX y es miembro de las más importantes organizaciones políticas y económicas mundiales.*

*Para el segundo concepto, los ejemplos son múltiples: el G-7, G-8 o el G-20, convocan a las grandes potencias económicas mundiales, diseñan con marcada influencia las líneas de crecimiento y desarrollo comercial e industrial, o reconducen las crisis financieras. Sus informes, recomendaciones y decisiones tienen verdadera influencia global.*

---

(3) Varios autores: *Cuaderno de Estrategia*, número 99, p. 93, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN).

*Otro ejemplo característico es el de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, especialmente en estos tiempos en que las reservas energéticas constituyen un claro objetivo estratégico, con influencia decisiva en la economía mundial, donde la escasez con plazos de posible caducidad, convierte a la demanda en incierto y desconcertante instrumento de presión política.*

*Organizaciones que velan por la eliminación del terrorismo, por la preservación del medio ambiente, por la alimentación, los recursos hídricos, las posibles pandemias, las catástrofes naturales, se entremezclan con cotidiana y amplificada realidad, en este complejo entramado de relaciones.*

*En medio de este mundo, el ser humano. De la capacidad de nuestras sociedades de estimular y preservar los valores del mismo, dependerá que estas relaciones protejan a las próximas generaciones, hagan más justas y equilibradas a sus sociedades, pongan por encima de todos los intereses, los objetivos de dignificar, proteger, igualar y respetar al ser humano esté donde esté, cualquiera que sea su posición en esta difícil trama de relaciones mundiales.*

*Si prevalecen estos valores las relaciones de poder tendrán éxito. Si aparecen otras prioridades que posterguen al ser humano, difícilmente podrán armonizarse estos objetivos, por bien diseñadas o interrelacionadas que estén las organizaciones internacionales.*

*Un magnífico equipo interdisciplinario, desarrolla a continuación estos conceptos extraídos de amplias y también enriquecedoras sesiones de trabajo, que hoy –necesariamente– se extractan. El lector juzgará si lo hemos conseguido.*



## **CAPÍTULO PRIMERO**

# **NUEVAS FORMAS DE PODER EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES**



# NUEVAS FORMAS DEL PODER EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Por JESÚS IGNACIO MARTÍNEZ PARICIO

## Desconcierto ante el comienzo del nuevo ciclo

Se había anunciado, pero en el año 1989 no terminó la Historia. El mundo, como pocas veces había ocurrido, comenzó un movimiento que ha terminado siendo acelerado; en ocasiones descontrolado. Se llegó a pensar que había comenzado la *época del gran cambio hacia la libertad* (1). Fue así durante algunos años y en lugares concretos pero no todo marchó en la dirección deseada. La guerra fría había parado la Historia. Cuando desapareció el tiempo del miedo hubo prisa, demasiada, para recuperar el tiempo perdido. Se comprobó que no se había alterado la división que se había creado en Europa, en el mundo, en los *años de hierro*. En un lado seguían estando los que gozaban de algunas ventajas materiales bajo la férrea protección de burócratas que seguían siendo del partido único; en el otro lado seguían estando los que consideraban que era imprescindible reforzar el poder de las sociedades avanzadas, que se debían defender los valores *occidentales* incluso lejos de las fronteras naturales. Un Tercer Mundo esperaba aprovecharse de las ventajas que venían de unos, y de otros.

---

(1) «Es una gran ilusión de la que Occidente aún no es capaz de desprenderse» Wang Dan, líder de las manifestaciones en Tiananmen, año 1989, en su análisis crítico sobre la *modernización* de China. Ulrich von Hutten (humanista alemán, 1488-1523) expresó el deseo por primera vez cuando aceptó, a la fuerza, la autoridad imperial de Carlos V para imponer el orden ante el desorden de la época.

No se discute, ni tampoco se duda que acabó un ciclo histórico, y del que ha comenzando se desconoce casi todo. Se vive en un tiempo donde cada cual es protagonista y espectador de acontecimientos que van a establecer un antes y un después en la Historia. Pocas veces se han dado estas coincidencias. El optimismo ante lo que se imaginaba por venir quedó arrinconado al poco de proclamarse el comienzo de la nueva etapa. Los acontecimientos se han acelerado de tal manera que no se comete error si se insiste en proclamar que el mundo actual es un *mundo desbocado* (Anthony Giddens) tras haber dejado atrás el no menos agitado *siglo corto* que describió Eric Hobsbawm (2).

En el pasado tenía que transcurrir un tiempo considerable para percibir que se vivía en otra época. Los hombres no se sentían protagonistas de la Historia; no eran conscientes del paso del tiempo. Cuando se tenía conciencia de que las cosas ya no eran como las que habían conocido se tuvieron que novelar hechos y temores que no habían existido. Hoy se sabe con precisión que ha comenzado una nueva época histórica. Llegan a la conclusión tanto los estudiosos, como una parte importante de la gente del común (las encuestas lo confirman de manera contundente). Saber que se está en otro tiempo no tranquiliza, inquieta todavía más. No se conocen las causas de los cambios y se carece de los recursos adecuados para hacer frente a cambios tan profundos y a tanta confusión.

En otras épocas la Historia marchaba por delante de los hombres, ahora la distancia se acorta. El hombre moderno tiene que caminar de forma apresurada para no perderse en el ritmo de los acontecimientos. Se proponen soluciones apresuradas y arrogantes para reducir el desconcierto. La última por ahora ha sido la de *volver a fundar el capitalismo* (tras la Cumbre Económica de Washington se abandonó la sugerencia) (3).

Sigue faltando tranquilidad para el análisis de un mundo que es a la vez dinámico, dependiente y cada vez más complejo. Se suceden las propuestas sin dar tiempo a comprobar su eficacia. Las incertidumbres se resuelven señalando que lo que está por venir será diferente a lo conocido. No se sabe mucho más del futuro inmediato. Frente a la inseguridad y la indeterminación aumenta el eclecticismo: todo vale; lo antiguo se rechaza sin más. Otra respuesta es la búsqueda del proteccionismo y la

---

(2) Comenzó y terminó con los conflictos en los Balcanes.

(3) Las manifestaciones de los líderes antes de la Cumbre iban en esa dirección. La realidad se impuso y las utopías se abandonaron con prisas al conocer el diagnóstico de la situación.

regulación de los otros para no tomar decisiones por uno mismo. La tercera es igual de contundente: toda crisis termina por pasar: hay que dar tiempo al tiempo.

El secretario general de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ha tenido que reconocer que:

«No se puede dar a los desafíos del siglo XXI una respuesta del siglo XX.»

La sentencia terminó en su propio enunciado. Lo que se le olvidó señalar fue que al futuro se llega con lo que se tiene en el presente. El desconcierto no se queda en los asuntos que tienen que ver con la política internacional. Frente al desconcierto económico ocurre otro tanto. La Comisión del Fondo Monetario Internacional (FMI) encargada de encontrar explicación a la crisis llegó a una conclusión que produce el mismo desconcierto:

«Nos encontramos ante estructuras cada vez más complejas y difíciles de entender... La única solución que se prevé en el entorno actual es dar tiempo al tiempo.»

Alan Greenspan tuvo que reconocer ante la Comisión del Congreso de Estados Unidos la perplejidad que le produjeron los efectos que no pudo imaginar cuando propuso la desregulación de los fondos inmobiliarios. La lista se puede alargar mucho más. Al final se tiene que reconocer que no se sabe lo que pasa. Situación difícil para proponer soluciones y señalar tendencias.

Ante semejante desconocimiento imaginar futuros no deja de ser un apasionante ejercicio intelectual. El esfuerzo previo debe ser el de conocer, hasta donde sea posible, qué elementos intervienen en lo que está pasando. A partir de ese conocimiento se podrá describir el futuro inmediato no con el ánimo de acertar, sino de prever escenarios para poder optar.

Pocas veces ha resultado tan atractivo para las Ciencias Sociales el análisis del tiempo y la realidad que toca vivir. Otra cosa bien distinta es hacer frente a las consecuencias de tanta incertidumbre. La actuación ante semejante cúmulo de incertidumbres exige tener voluntad decidida de actuar, tomar decisiones que se acumulen a las que demostraron su validez en situaciones semejantes, y plantear objetivos a medio y largo plazo. Una actitud razonable que no suele abundar entre los que gestionan los asuntos públicos tal como demostró Domínguez Ortiz.

¿El comienzo del siglo XXI va a ser diferente a como fue el final del siglo XX? ¿Quién se puede aventurar a describir cómo serán los próximos meses, no ya los próximos años? El desconcierto puede suponer el aban-

dono de la idea de que ha comenzado un *nuevo ciclo político* y seguir planteando la Historia en los términos de una prolongación del *ciclo antiguo*. No resulta extraño que se vuelva a hablar de una nueva guerra fría.

Vaya por delante el enunciado de la premisa que de tan evidente se suele dejar a un lado: la Historia nunca es lineal, es cíclica. Aceptarla no supone reconocer que al cabo de un tiempo se tiene que volver al punto de partida. Siempre se termina aprendiendo algo del pasado y de las crisis. La Historia avanza hacia escenarios cada vez más racionales. Se avanza con dificultad, con estancamientos y con retrocesos, pero se avanza hacia la modernidad. El rechazo violento de la convergencia hacia ese objetivo, noble donde los haya, es la sinrazón que explica la existencia del terrorismo. El radicalismo islámico se opone a la modernización.

De la premisa anterior se derivan algunas conclusiones. No todas las sociedades tienen la misma evolución. Se producen desfases que explican los diferentes impactos que tiene la crisis, y que los avances no tengan en cada caso los mismos efectos positivos. Otra conclusión igual de contundente es que ya no cabe pensar en la autonomía de una sociedad respecto a las demás. En el pasado tampoco existió la autarquía, puede que en casos excepcionales. La *globalización* está creando, para bien y para mal, un efecto multiplicador condicionado por los factores de dependencia que existen entre los componentes de las estructuras económicas, sociales, tecnológicas y culturales de cada una de las sociedades.

También hay que señalar que la globalización no es un proceso nuevo. La Historia ha conocido épocas donde se dieron procesos de globalización en la escala del espacio conocido. La novedad es que la globalización ahora se impone mediante mecanismos de comunicación e información capaces de *crear una sensación acelerada de los cambios*. No está de más reconocer que hay pocas cosas nuevas bajo el Sol. La vanidad no debe tener lugar en los tiempos que corren. Cambian las formas, pero no las esencias de esas mismas cosas. En lo que interesa aquí, el objetivo último del poder es el mismo de siempre. La manera de ejercerlo es lo que lo diferencia en cada época y en cada circunstancia.

Encontrar qué factores y qué relaciones de dependencia se producen en el reparto del poder es la línea de investigación que se propone. De esta manera se puede entender qué es lo que hay de nuevo y qué se mantiene de lo viejo. Se podrán entrever las tendencias probables que se producirán en el reparto desigual del poder. Tampoco se podrá olvidar, por aplicación de la teoría cíclica, que el presente siempre tendrá rasgos del

pasado, y que el futuro tendrá que ver con la forma de vivir el presente. El argumento no supone tener que aceptar la existencia de un determinismo fatalista ante el que nada se puede hacer.

Cada etapa del ciclo añade y quita. La teoría deja bien sentado que la Historia *no se puede romper*. Son pocas las ocasiones, por no decir ninguna, donde la Historia de las naciones puede iniciarse a *partir de la hora cero* (propuesta de la República Federal Alemana señalando 1945 como el año desde el que habría que *volver a la Historia presente*). Los hombres y los pueblos, incluso los nuevos, siempre tienen un pasado del que se podrá renunciar de manera solemne, pero no se podrá olvidar que ese pasado forma parte de los *genes colectivos* que se transmiten de generación en generación.

Se llegó a pensar que las etapas del desarrollo económico terminan por producir el final deseado: la modernización de la sociedad, el final de las contradicciones y la solución a la mayoría de los problemas. A partir de una experiencia concreta (la de los países desarrollados del mundo occidental) se creyó que la modernización era el único modelo válido, que podría y que se debería trasladar al resto de las regiones del mundo. El punto de llegada de esa falsa percepción no sería otro que el que se anunció con optimismo apresurado en la década de los años ochenta: llegaba el final de la Historia; las ideas de la democracia liberal ya no tenían enemigos con los que combatir.

Desde el planteamiento simple se piensa que es posible la modernización sin haber pasado por las etapas previas que llevan a la modernidad. Se olvida que la modernización, al igual que la democracia es un objetivo que se aleja conforme se van alcanzando nuevas etapas de racionalidad. Es un trayecto que no terminará.

El anuncio del fin de la Historia se basó en argumentos que resultaron sólidos en un momento. La proyección lineal de la tendencia, apoyada en unos pocos datos ciertos explica el error del cálculo final de la trayectoria. Antes de iniciar un nuevo esfuerzo para estimar el futuro debe aceptarse que siempre resulta más fácil demostrar que una relación no existe que no poder demostrar que existe. Hay que seguir investigando para localizar las variables que intervienen en las acciones y en los hechos que explican el poder de las naciones.

Las dificultades aumentan pues se debe reconocer que el poder de las naciones termina siendo la voluntad de unos hombres que usan los recursos de sus Estados y de sus Sociedades en el sentido de influir sobre los

demás. Los recursos materiales se pueden medir y cuantificar, valorar la voluntad de acción no resulta fácil.

Las contradicciones que producen algunos acontecimientos exige tomar precauciones en la aplicación del método. No se puede proyectar ni tampoco interpretar lo que ocurre en un momento del ciclo (el que se está midiendo) como algo que va a ser definitivo. El futuro no se puede explicar por lo que ocurre en un momento. La teoría advierte que cada situación tiene un antes y un después. La teoría de los ciclos tiene una limitación no menor. No se puede fijar la duración de los tiempos de crecimiento, ni tampoco los de decrecimiento.

El voluntarismo bien intencionado no se puede imponer a los hechos. Otra vez se llegó a creer que tras el final de la guerra fría se iba a imponer la razón. La esperanza de una época de racionalidad, tantas veces deseada y tantas veces pospuesta se podría alcanzar. El escenario dominado por el optimismo quedó roto por los atentados del 11 de septiembre y los que han seguido después. Se descubrió de golpe que había que vivir en un escenario donde el terror va a estar presente. Los terroristas, más allá de la destrucción provocada por sus actos buscan otro objetivo más sutil. No es otro que aceptar *como normal* vivir en una época de terror global e indiscriminado. Están logrando el objetivo. El terrorismo también es otra forma de continuar la política con otros medios (4). Ha comenzado un tiempo donde la frustración, el desconcierto y el pesimismo pasan a ser características de una época de la que se desconoce su final.

### **Ejes del espacio en el que se desarrollan las relaciones internacionales**

Para estimar la tendencia del nuevo ciclo de poder hay que tener en cuenta el espacio donde se mueven los Estados que tienen capacidad para imponerse a los demás. La tendencia histórica, como primera aproximación, muestra que el centro de gravedad del poder siempre se ha desplazado del Este hacia el Oeste, en el Hemisferio Norte (5).

---

(4) Los atentados de Bombay, además de atacar en la India uno de los símbolos de *modernidad occidental* (otra vez se han elegido los objetivos con este sentido), pueden ser utilizados como forma de entorpecer el entendimiento entre países que buscan un futuro nuevo y común.

(5) Se puede aplicar al caso de Estados Unidos. Su declive aparente se puede explicar porque su centro de gravedad también se desplaza de la costa Este a la del Oeste. Del Atlántico al Pacífico.

El espacio hacia el que se mueve el *centro de gravedad de la economía* mundial muestra la fuerza de atracción que ejerce el pragmatismo de China. Los dirigentes chinos al recibir la confirmación del encargo de la organización de los Juegos Olímpicos del año 2008 vieron respaldada (con reconocimiento internacional) su voluntad decidida de situar a China en el lugar central de las relaciones internacionales (6).

Ocupar esa posición lleva aparejado el control efectivo del espacio que los gobernantes chinos nunca dudaron de reivindicar ya que, según ellos, les correspondía por razón de la Historia y de la Geografía. La voluntad decidida se mostró ante el mundo aprovechando la expectación creada por los Juegos Olímpicos. Los dirigentes chinos actuaron en consecuencia.

El de China es un modelo peculiar de desarrollo acelerado que se mantiene relativamente cerrado (su moneda no es totalmente convertible). Se han realizado avances espectaculares en tecnología punta, a la vez que se están haciendo fuertes inversiones en sus Fuerzas Armadas dotándolas de medios que las permitan proyectarlas en sus espacios de interés. Se han inventado *realidades* al tiempo que se ocultan deficiencias y carencias de un sistema económico que no ha terminado de alcanzar los niveles de eficacia que se pretende. Estas acciones resultan necesarias para que la potencia emergente termine convirtiéndose en una verdadera potencia que no sea cuestionada por nadie.

Frente a un esfuerzo de innovación, el crecimiento económico chino de los últimos años se sustenta en un mercado ampliado, mundial, del que depende para mantener su ritmo de producción. Es otra de sus debilidades. El crecimiento de China se ha debido en buena parte por el ciclo alcista de la economía mundial (7). Está por ver la respuesta que vaya a ofrecer el modelo chino a la crisis internacional, modelo peculiar de *economía de viejo estilo capitalista*. Resulta paradójico que desde el mundo occidental se proponga (por algunos) el modelo de desarrollo de China

---

(6) Cuando se observa la proyección plana del mapa del mundo, China adquiere un papel diferente si el punto de referencia es el continente europeo. En este caso China se encuentra al otro lado, más allá de Estados Unidos y de Europa. Si la referencia visual China se observa que se encuentra entre Europa y Estados Unidos. En los términos actuales de la geopolítica puede que esta visión sea más exacta que la primera. Los mapas tendrán que editarse con esta nueva presentación.

(7) A la caída de la demanda externa se suma la caída de la demanda interna tras el final de los Juegos Olímpicos. La recesión de la economía china puede suponer el descenso del precio de las materias primas. Para mantener las tasas de crecimiento se propone el aumento del gasto público (keynesianismo).

como solución a los problemas de la crisis de las economías liberales y de las sociedades avanzadas.

El mercado interior chino podría ver reducido el impacto negativo de la crisis, por la restricción de la demanda externa, siempre que fuera capaz de aumentar la demanda interna pero la capacidad de compra de su mercado interior es relativa y la oferta sigue siendo reducida. La demanda interna no es capaz de compensar la reducción de la demanda externa. La ausencia de garantías ante las incertidumbres del futuro y la falta de protección social obligan a reducir el consumo interno con el fin de hacer frente a las necesidades futuras. El ahorro forzado que se ha producido en la economía china es un *elemento nuevo de su otro poder de disuasión* frente a la crisis de los sectores (económicos) estratégicos de los países desarrollados. El ahorro forzoso se invierte en deuda de los países desarrollados, y los *fondos soberanos* (8) se convierten en un nuevo instrumento de poder aparentemente blando con los que se participa, se compran y se *salvan* empresas occidentales con problemas.

El control de la inflación china es una exigencia macroeconómica, también lo es para evitar la desconfianza externa ante el modelo de *capitalismo salvaje* que ha impuesto: el fin justifica los medios. Los efectos perturbadores importados del exterior tendrán un impacto menor en la economía china por la *sencillez* de su estructura económica; su ventaja desaparecerá precisamente por el carácter dependiente. No será fácil para una parte de la población china, la formada por las nuevas élites que refuerzan la estructura burocrática del partido único, ver cómo se pone en peligro su estatus privilegiado adquirido de manera rápida, al tiempo que se pone en peligro el cambio político también condicionado por el éxito económico.

Los movimientos sociales de protesta van a resultar inevitables una vez alcanzado un cierto nivel de libertad, aunque sea relativa. Los efectos de la protesta tendrán un impacto mayor pues las autoridades políticas son también autoridades económicas. La apertura política en China surgirá antes o después. Aunque la aparente liberalización esté programada, se crearán tensiones regionales, incluso separatistas de carácter nacionalista al que se añadirán aspectos religiosos (se han producido las primeras señales). La manera de hacer frente a las reivindicaciones y el modo de

---

(8) Más adelante se dará cuenta con más detalle de este nuevo instrumento financiero. Se trata de los recursos monetarios que obtienen los Estados productores de petróleo por la escalada de precios, o por los ahorros forzosos de los consumidores que no tienen dónde gastar parte de sus rentas.

reprimir las protestas serán indicadores de la voluntad real de iniciar la apertura de China a la modernización de la Sociedad.

Otro de los ejes que define el espacio en el que se mueven las relaciones internacionales corresponde a Rusia. Rusia ha demostrado una vez más la voluntad decidida de reafirmar sus intereses geopolíticos en un espacio de influencia que siempre ha considerado suyo. El abandono definitivo de la *ideología soviética* dejó paso al pragmatismo que supone reivindicar, recuperar e imponer los intereses permanentes de la *Gran Rusia* en el orden internacional. Es una exigencia manifestada públicamente ante la ampliación de la Unión Europea y la OTAN. La ampliación se considera una *peculiar amenaza* en el lenguaje político de uso interno. Las acciones sobre Estonia y Georgia podrían ser otras tantas señales defensivas, así como las realizadas en Venezuela.

El giro de Rusia se produjo tras la ocupación de los centros de poder por la nueva clase dirigente que no está dispuesta a mantener las posiciones defensivas de sus antecesores. Los *viejos dirigentes* tuvieron que reconocer la *derrota* de la Unión Soviética. Los nuevos políticos consideran que las decisiones de reestructuración de la economía (*perestroika*), de apertura y transparencia (*glásnot*) fueron decisiones que se tuvieron que tomar para que Rusia fuera aceptada en igualdad de condiciones en las organizaciones occidentales. Los nuevos dirigentes consideran que esas imposiciones son cosa del pasado, no les comprometen, ni tampoco les obligan. El pragmatismo económico ruso es otra forma peculiar de entender el capitalismo.

Ha sido asumido sin mayores dificultades por una clase social que se ha hecho con el poder político y económico (gas y petróleo). En cuanto a la necesidad de una nueva transparencia y la aplicación estricta de los principios de una democracia incipiente se considera que pueden seguir esperando, mientras tanto sigue aumentando el producto interior bruto sin que se pierda el control de los instrumentos e instituciones de la seguridad interior. La riqueza de la peculiar clase privilegiada sigue creciendo mientras se mantiene, incluso aumenta el nivel de corrupción.

Para la nueva clase política rusa el pasado inmediato, pasó. El futuro de Rusia se diseña desde planteamientos propios de la plutocracia. El poder de la nueva clase se apoya en un hecho incuestionable. Rusia posee recursos estratégicos imprescindibles para un mercado muy amplio del mundo occidental, trazando mientras tanto nuevas vías de distribución hacia los espacios orientales.

Además de la voluntad decidida de recuperar el prestigio histórico de la *Gran Rusia*, el petróleo y el gas aportan nuevas capacidades de disuasión (de poder) frente a la Unión Europea en su conjunto, y hacia países principales de manera concreta. Hay que añadir otro argumento en sus movimientos tácticos, sutil en este caso. Los nuevos dirigentes rusos saben que Europa, su historia, su cultura y su ciencia no se pueden entender sin contar con Rusia, lo que no ocurre con Turquía. La fuerza que Rusia adquiere con los tres factores le permite proyectar de cara al futuro un nuevo vector de fuerza hacia Oriente mientras que diseña otro hacia el Mediterráneo y, con este punto de apoyo, hacia América Latina.

Los dirigentes rusos han conseguido trasladar el sentimiento de inquietud fuera de sus fronteras. El problema lo tienen *los otros*, los europeos comunitarios. Es la Unión Europea la que tiene que encontrar el lugar adecuado que debe ocupar Rusia. Mientras tanto las relaciones bilaterales entre algunos países comunitarios y Rusia se plantean sin mayores dificultades.

En la nueva Rusia será en el mantenimiento autoritario de sus complejas estructuras sociales y demográficas, cruzadas de sentimientos nacionalistas donde se encuentran los focos de tensión interna. La complejidad de la estructura social rusa, proyectada sobre el espacio ruso, sigue siendo la consecuencia de los desplazamientos de población pertenecientes a diferentes grupos étnicos impuestos por el régimen soviético. El orden ficticio y particular lo puede seguir manteniendo un régimen despótico, no un régimen autoritario que antes o después tendrá que hacer frente a movimientos reivindicativos y de protesta que reclamarán sus derechos predemocráticos.

El tercer eje corresponde a la Unión Europea. Vaya por delante un hecho determinante: en la Unión Europea existen distintas europas. Esta diversidad es la que explica que todavía no se disponga de una estructura política capaz de crear su identidad política (9). No es fácil conseguirlo, pero las diferencias deben entenderse como riqueza y no como lastre. La Unión Europea está siendo puesta a prueba en su parte más débil: la ausencia de una política exterior de seguridad y defensa con la que hacer frente a los sucesos como Kosovo, Estonia o Georgia, por señalar los más contundentes dentro del espacio próximo de su interés inmediato.

---

(9) Una anécdota que es categoría. A la hora de repatriar a los secuestrados tras los atentados de Bombay y Tailandia cada país de la Unión Europea se interesó en primer lugar por los suyos.

La crisis económica demuestra (por ahora) la falta de liderazgo en y de la Unión Europea para proponer iniciativas e imponer sus intereses para hacer frente a los problemas de manera comunitaria. Debe encontrar su sitio en un escenario donde se suman las dificultades. Para Durao Barroso, presidente de la Comisión Europea, la salida de la crisis económica exigirá dar a las potencias emergentes más capacidad de decisión en las instituciones internacionales. Como la propuesta se sigue planteando en los términos antiguos de suma cero, esto supone asumir la disminución de la importancia de la Unión Europea.

La Unión Europea dispone de medios, recursos e instituciones pero carece de la voluntad y de la decisión de aplicarlas e imponerlas para alcanzar objetivos propios. La Unión Europea no cuenta con el liderazgo político que le corresponde como potencia (que debe ser). La condición de potencia económica que se le reconoce a la Unión Europea se cumple en condiciones de normalidad, ante las dificultades aparecen sus carencias y las debilidades. La Unión Europea está demostrado que no hace frente a lo *urgente* porque sigue sin fijar lo que es *importante* para sus intereses.

La decisión de ampliar la Unión Europea, sin haber consolidado previamente sus estructuras políticas e institucionales, ha llevado sus fronteras hasta límites donde se comienzan a rozar los intereses históricos de Rusia. La ampliación se ha realizado sin contar con los recursos adecuados con los que apoyar y defender las decisiones apresuradas que se tomaron en su momento. La tarea es encontrar la estructura política adecuada donde se integren los intereses de las *distintas europas* convergiendo con los intereses colectivos de la Unión Europea.

Para la Unión Europea los retos no termina aquí. La fluctuación a la baja del dólar frente a la fortaleza del euro en lugar de ser una solución refuerza el problema estructural que presenta la Unión Europea; si el dólar se fortalece o se debilita peligran su balanza comercial, en un caso porque tiene que pagar más por lo que compra (energía fundamentalmente), y en el otro porque vende menos. Tampoco puede (ni debe en este caso) competir con las potencias emergentes orientales que mantienen costes bajos de producción por la falta de garantías laborales de sus trabajadores. Mantener la ventaja comunitaria en el mercado global (su poder) exige mantener y hacer esfuerzos importantes en el sector de la enseñanza, la investigación, calidad de vida, cultura y comunicación, en definitiva, en *capital humano*. El problema es que la rentabilidad de este tipo de inversiones se recupera a medio y largo plazo. La variable demográfi-

ca (bajas tasas de natalidad, envejecimiento e inmigración, es la manifestación del éxito colectivo y acumulado) debe ser completada con la *gestión del conocimiento* (10).

En la Unión Europea falta un liderazgo potente capaz de hacer valer la opinión y las propuestas comunitarias por encima de los intereses impuestos por los países centrales de la Comunidad. No se debe obviar la capacidad del núcleo duro de la Unión Europea, como tampoco aceptar el sistema de decisión por unanimidad. Como futurible no deseable en la Unión Europea podrían formarse núcleos de poder de países con intereses comunes que los defiendan y traten de imponerlos a los intereses colectivos. En ese caso el papel central que le corresponde a la Unión Europea por su capacidad económica, cultural y demográfica podría convertirse en un papel meramente *coral* en las relaciones internacionales. La Unión Europea necesita *hombres de Estado* para ordenar las fuerzas centrífugas que pueden llegar a poner en peligro lo conseguido hasta ahora; no se percibe una fuerza centrípeta (más allá de la impuesta por la eurocracia en cuestiones menores) que compense una posible y no deseable pérdida del objetivo de los fundadores de la Europa unida.

El cuarto eje del espacio político lo define la presencia hegemónica de Estados Unidos. La crisis económica en Estados Unidos añade dificultades al nuevo ciclo pues se desconocen las consecuencias que va a tener tanto por su magnitud, como por sus efectos multiplicadores.

Desde posturas radicales y apresuradas (entre otros, Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía) se han exigido mayores controles y una regulación rigurosa del mercado. Se anticipa que la caída del *segundo muro* (Wall Street) terminará por demostrar la imposibilidad del libre mercado. La conclusión es que se debe volver a reinventar el capitalismo pero con mayor control del Estado una peculiar socialdemocracia. Al concluir la Cumbre Económica de Washington se ha comprobado que las utopías tampoco son deseables en el mundo occidental (11).

---

(10) La gestión del conocimiento va más allá de la gestión de los recursos humanos. Tiene que ver con la *suma* del capital humano, la cultura de la organización, y el capital que se obtiene de las relaciones con otras organizaciones e instituciones.

(11) Una parte del Documento Final de la Cumbre confirma la confianza en la economía de libre mercado, apertura de fronteras a los capitales y mercancías, importancia de la globalización, reclamando que la regulación que no impida la innovación y la dinámica económica. La vaguedad de las propuestas para conseguir estos objetivos no augura el éxito final.

En la predicción, además de mostrar añoranzas sin crítica de un pasado donde se impuso el control y la regulación extensa en manos de una burocracia estatal, se demuestra la desconfianza en la capacidad de las instituciones y en las leyes para ordenar un sistema económico que deje de estar controlado por unos pocos que actúan en su propio beneficio. El efecto colateral es que también allí, en Estados Unidos, comenzó a percibirse el *malestar de la democracia* (Pérez Díaz). En un momento parecía que iba a imponerse la partitocracia a la sociedad civil allí donde su papel fue más efectivo, en una sociedad que fue modelo para las sociedades europeas que pretendían superar sus mitos revolucionarios (Alexis de Tocqueville) (12).

Estos cuatro ejes definen un espacio donde se ejerce el poder actual y futuro. En ese espacio aparecen otras fuerzas que son las que corresponden a las naciones emergentes que aspiran a convertirse en potencias. Las naciones ocupan la *posición* que les otorga su capacidad de poder. Es un espacio donde intervienen otros agentes no estatales que tienen una presencia cada vez más activa en el reparto del poder internacional.

### **Variable no prevista: desconcierto debido a la crisis económica**

Las turbulencias producidas en los últimos años están llevando a los gobiernos a buscar de manera apresurada, una vez más, el procedimiento viejo que supone recurrir a las actuaciones *intervencionistas* arrinconando los procedimientos *liberales* que suponen el cumplimiento de las normas que estimulan la confianza. La situación no es nueva. Existe una ley inexorable en el uso de los paradigmas de teorías y políticas económicas según la etapa del ciclo económico. En momentos de recesión, intervencionismo, más Estado; en situaciones de bonanza, liberalización, menos Estado. La ley se puede aplicar (es la mejor manifestación de su rigor) al interpretar la concesión de los Premios Nobel de Economía. Las escuelas de pensamiento a la que se adscriben los premiados hasta ahora se reparten por igual entre liberales e intervencionistas. Por lo general se premia en cada ocasión a un representante distinguido de la línea de pen-

---

(12) El pragmatismo terminó por imponerse. Las ideas del candidato Obama, como aspirante a la nominación como candidato del Partido Demócrata se moderaron al ser propuesto aspirante a la Presidencia de Estados Unidos. Los nombramientos en los puestos clave de su gobierno poco tienen que ver con los objetivos y contenidos de sus primeros discursos.

samiento con la que se quiere reforzar los argumentos de la política económica que se pretenden aplicar en el momento. El correspondiente al año 2008 es un ejemplo que confirma la regla: Paul Krugman.

La crisis actual, coyuntural y estructural al mismo tiempo, plantea una serie de interrogantes cuyas respuestas van a condicionar las etapas sucesivas de la economía y de la política nacional e internacional. Los interrogantes son muchos.

¿Cuál es la cantidad final de dinero que se necesita para poner remedio al descontrol financiero? ¿Quién aportará esas cantidades? ¿Las decisiones se tomarán de manera colectiva, o cada cual hará frente a sus propios problemas? ¿Quién controlará las inversiones y quién evaluará sus efectos? ¿Será el momento dónde se regulen de una vez por todas los *fondos soberanos*? ¿Se aplicará la teoría de *suma cero* donde uno gane porque los demás van a perder? ¿Cómo se hará frente a las necesidades de capital a corto, medio plazo? ¿Se podrá *soportar* la presión fiscal (impuestos) con la que va a financiar las ayudas estatales? ¿Se reducirá el capítulo de gastos del Estado? ¿Existirán los mismos criterios para solucionar los problemas de liquidez y la misma protección para las pequeñas y medianas empresas que la que se está diseñando para las grandes? ¿Habrá transparencia en las ayudas o terminará por encubrirse un apoyo que terminará siendo selectivo, clientelar? ¿Cómo quedará la estructura económica de las entidades financieras nacionales tras los procesos de apoyo, compra, fusión y desaparición de las entidades en crisis? ¿Las entidades beneficiadas y los intereses nacionales quedarán subordinados a las imposiciones de las ayudas recibidas de otros países? ¿Los Estados asumirán las viejas competencias mercantiles de épocas de proteccionismo? ¿Quién y qué instituciones podrán reducir, controlar y recuperar el desorden para que no vaya más allá de lo que es soportable con los recursos actuales? ¿Cómo se recuperará la confianza para que siga siendo la variable determinante del progreso y la modernización?

Mientras se encuentran las respuestas los efectos negativos de la crisis irán llegando con retraso a los países menos desarrollados, pero llegarán. La menor vinculación con las economías de países centrales les protege de forma temporal. Otras señales negativas, incluso de mayor calado, pueden ser el aumento y la generalización de la desconfianza y, por otro, las ayudas terminarán por dar un respaldo institucional a la *incompetencia* y a la *corrupción*: se beneficiarán los causantes de la crisis. La solución no resulta fácil. Los esfuerzos realizados por gobiernos e instituciones no tienen los efectos que cabría esperar y la consecuencia es el aumento de la espiral de desconfianza. Decidir no soluciona, no hacer

nada tampoco serviría. El presidente Bush tuvo que reconocer que de no llevar a cabo la ayuda los efectos perversos podrían ser peores.

La parte positiva de la crisis, a diferencia de ésta con la que se compara de manera apresurada, la del año 1929, es que ahora se dispone de recursos e instituciones que no se tenían entonces. La globalización difunde tanto los problemas como las soluciones; provoca tensiones, pero también las amortigua. De la crisis también se puede aprender, aunque el conocimiento cierto no siempre se traduce en hechos concretos que terminan reduciendo los problemas.

La crisis produce tal desconcierto que se llega a proponer, desde las sociedades avanzadas y economías *liberales*, a China como modelo para la recuperación del orden perdido. Se olvida que el éxito de China se caracteriza por su opacidad financiera, ausencia de controles y la falta de respeto a los derechos humanos. Es una economía importante, pero dependiente que también se ve afectada por la crisis. Supo aprovecharse la crisis que anuló el *milagro económico de los tigres asiáticos* en los años noventa. Existe la duda de si lo podrá hacer por segunda vez. Cuenta con recursos, pero mantener la posición de privilegio a la que aspira le obliga a realizar esfuerzos considerables y actuar de manera autoritaria dentro y fuera de sus fronteras. Mientras tanto ensaya otras acciones más sutiles como promover la Organización de Cooperación de Shangai (OCS) para controlar el espacio de su interés, o la *Carta china* (13).

### **Formas estructurales de la manifestación del poder del Estado**

En el plano de lo concreto el Estado es una estructura de poder al tiempo que es el medio para ejercerlo. En el Estado se adoptan decisiones que se imponen mediante la coacción legal. En el Estado está depositada la legalidad reconocida y asumida de forma democrática por los ciudadanos (legítima en este caso), aceptada mediante la sumisión (súbditos), o impuesta por la fuerza a los parroquianos Almond y Verba (14).

---

(13) En cuanto a la OCS véase el anexo primero, p. 284, que se dedica en el capítulo sexto de esta *Monografía*. La *Carta china* trata de llegar a acuerdos con organizaciones e instituciones culturales y académicas en Iberoamérica, así como promover el desarrollo de iniciativas de apoyo y ayudas a grupos sociales que le permita ganar influencia a costa de Estados Unidos, Rusia, incluso de la Unión Europea, «China Policy Paper on Latin America and the Caribbean», disponible en: [www.english.gov.cn/official/2008-11/05/content\\_114\\_0347.htm](http://www.english.gov.cn/official/2008-11/05/content_114_0347.htm)

(14) ALMOND, Gabriel y VERBA, Sydney: *La cultura cívica*, editorial Euroamérica, 1971.

Los fines que propone el Estado responden a los objetivos e intereses fijados por quien posee el poder en cada momento y escenario. Se debate si determinadas acciones que desarrollan los gobiernos (seguridad interior y exterior, defensa, relaciones internacionales, justicia, enseñanza, bienestar) deben ser *razones de Estado* al margen de la ideología del gobernante de turno, o si por el contrario tienen que responder a los intereses particulares de quien gobierna en cada momento.

La estructura del Estado y su incidencia en la vida diaria de los ciudadanos caracteriza el nivel de desarrollo alcanzado por la sociedad, facilitando el progreso, o bien retardándolo. La presencia del Estado en la vida cotidiana permite establecer un gradiente en cuyos extremos se encuentra el Estado que controla la mayor parte de las actividades de sus *súbditos* hasta invadir las actividades que tienen que ver con su privacidad. En el extremo opuesto se encuentra el Estado donde su presencia queda reducida a sustituir o regular la ausencia de la iniciativa privada de los *ciudadanos*, de forma temporal y en los aspectos fundamentales de la sociedad. En el primer caso la sociedad civil no existe como protagonista activo de la vida política, la sociedad es el Estado; en el segundo caso la sociedad civil cobra toda su importancia, el Estado está al servicio de la sociedad. La evidencia demuestra que el desarrollo y el bienestar es mayor en el segundo caso que en el primero.

Control y libertad coexisten en todo momento, incluso en situaciones extremas. En unos casos la libertad queda reducida al mundo de lo privado convirtiéndose en una conducta casi *clandestina*; en el extremo opuesto el control es sutil y apenas resulta perceptible. Cada etapa de la vida política se caracteriza por la combinación de los dos componentes. El tamaño del Estado también está relacionado con las características del ciclo político. En épocas de crisis el Estado aumenta su tamaño y sus funciones, mientras que en épocas de crecimiento se *pide* que el tamaño y la intervención del Estado sea mínima. Pero una cosa es la demanda y otra la realidad. La petición de reducir el tamaño del Estado no se ve reflejada con la realidad. Pocas veces el Estado (el gobierno) está dispuesto a renunciar a su capacidad de control y de tamaño.

Aunque la propuesta general es que tanto el *peso*, como la presencia del Estado tienen que ser reducidas, la evidencia demuestra que el *aparato* del Estado no deja de crecer en personas y recursos. Se invade la vida privada y se establecen pautas morales que son exclusivas de las personas. El Estado asume el papel protector de los ciudadanos sin que éstos, la mayoría, se lo solicite. Se demuestra así que la tendencia es que el Esta-

do y desde el Estado se desconfía de los ciudadanos y de la sociedad civil. En tono distendido se reconoce que el *Estado del bienestar* busca, en primer lugar, el bienestar del Estado y, después, el de los ciudadanos.

El sujeto activo en las relaciones internacionales sigue siendo el Estado-nación (Estado como estructura; nación como sentimiento de identificación y pertenencia emocional). Por ahora no se percibe que pueda ser sustituido por ninguna otra forma de organización política, ni siquiera la Unión Europea. La globalización puede que haya sido capaz de convertir el espacio geopolítico en un *espacio plano* en cuanto a que facilita la comunicación de las ideas y permite una (relativa) libre circulación de personas y bienes materiales. Sin embargo, la globalización no ha sido capaz de borrar las fronteras políticas y menos todavía las fronteras culturales.

Desde su origen (Paz de Westfalia) el Estado-nación se sustenta sobre cuatro principios: identidad, legitimidad, capacidad y finalidad. El orden internacional se mantiene en paz cuando los Estados reconocen y respetan los cuatro principios. Si se ponen en duda aparecen los conflictos y las guerras. Los acuerdos y desacuerdos en la defensa e imposición de las señas de identidad de los Estados, así como sus consecuencias han sido los hitos que han construido la historia de los Estados-nación, así como la historia de las civilizaciones.

Las relaciones internacionales ordenadas por el Derecho Internacional, basado en el modelo westfaliano, se ha visto alterado, desordenado en los últimos años. Los cambios son importantes pues afectan a la esencia del Estado tradicional. En unos casos el desorden se ha producido al ponerse en cuestión los cuatro principios señalados, o alguno de ellos. En otros casos, porque el Estado-nación no ha sido capaz de crear las condiciones mínimas que garantizan la permanencia de los principios por no adaptarse a las nuevas realidades.

En las relaciones internacionales comienza a tener una presencia activa Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de muy diferentes estructuras y fines que realizan funciones que hasta ahora habían sido privativas de los Estados-nación. Los cambios están incidiendo tanto en las formas, como en las esencias y las relaciones entre los Estados.

En las sociedades avanzadas, complejas y dependientes entre sí, la forma más visible de la crisis se observa en la pérdida de la autonomía de los gobiernos de los Estados (pérdida de soberanía) para mantener el control sobre variables económicas (no son las únicas) que fijan las políticas económicas nacionales. Esta pérdida de autonomía termina por incidir en el

poder político, incluso en el militar pues la capacidad económica de un Estado termina afectando a las otras formas de poder. La dependencia entre los Estados-nación de las sociedades modernas es total. Se depende de los mercados que abastecen las materias primas estratégicas, en los movimientos de capitales, por la deslocalización de las empresas que buscan la reducción de costes fuera de las fronteras nacionales, o por tener que cumplir con las normas que regulan las actividades económicas, en el caso de los países integrados en la Unión Europea.

Resulta paradójico que la fortaleza del Estado moderno se apoye sobre estructuras frágiles. Las variables que terminan siendo determinantes a la hora de conocer el poder de un Estado son, además de las variables económicas, otras variables cuyos valores son intangibles: confianza, seguridad y libertad. La fortaleza que consigue un Estado cuando estas variables están presentes crean también la fragilidad de ese mismo Estado. Quien quiere poner en peligro al Estado moderno se aprovecha de las ventajas que le da vivir en un escenario donde se garantiza a todos los ciudadanos, incluso a los delincuentes potenciales, confianza (nadie puede ser detenido sin una causa), seguridad (todos tienen los mismos derechos) y libertad (no se puede impedir la movilidad, o reunirse).

Los Estados emergentes que han surgido tras la descomposición de los sistemas políticos totalitarios tampoco se mantiene ajenos a las fuerzas de la globalización. El efecto multiplicador de esta tendencia será menor en su caso pues sus estructuras sociales y económicas son más sencillas, menos complejas, menos especializadas y menos dependientes. La crisis en estos países está inducida por el esfuerzo, violento en ocasiones, que deben hacer para consolidar el poder del nuevo Estado. En unos casos se trata de reducir las peticiones de apertura de una parte de sus súbditos: en otras la violencia surge al incorporar nuevas élites a la gestión del gobierno que no son controladas por las oligarquías tradicionales. También surge el conflicto cuando frente a las demandas de cambio se mantienen las élites antiguas en los centros de poder.

No resulta fácil establecer instituciones y pautas culturales de gestión y control democráticas allí donde no ha existido una tradición previa de control del poder político, aunque haya sido un control mínimo. Para que el éxito acompañe la transición hacia la democracia es necesario que existan unas condiciones sociales, económicas y políticas premodernas. Se debe contar con una clase media de cierta importancia. Tiene que respetarse mínimamente la propiedad privada que garantice las inversiones. Se debe contar con una estructura jurídica e institucional capaz de gestionar

las decisiones de un gobierno. Aunque exista corrupción (nunca desaparece), existen medios para su control y sanción. Ninguno de estos requisitos son fáciles de crear y menos imponer por la fuerza, ni siquiera bajo promesas de desarrollo y bienestar futuro.

La crisis del Estado se puede producir en un tercer grupo de países. En este caso se trata de los que tienen dificultades para crear las condiciones mínimas de carácter político, económico, o social que les permita superar la condición nominal de considerarse y ser considerados como Estados independientes. En este caso son países subdesarrollados, dependientes, que sobreviven en unas condiciones deprimidas. Su fragilidad es extrema. En este grupo de países hay que considerar una excepción, la de los que poseen materias primas y bienes estratégicos. El Estado puede llegar a ser una ficción pues el poder (violento, sin ningún tipo de control) no reside en una aparente organización central. En estas condiciones el Estado y sus instituciones, si es que llegan a existir, resultan esquilmas y repartidas entre grupos feudales controlados por señores que se imponen a los demás por la fuerza.

Los desafíos, problemas, riesgos y amenazas a los que deben enfrentarse los Estados son semejantes al margen del grado institucional que hayan alcanzado en cada caso. Cabe imaginar, siguiendo el ejemplo del proceso que tiene lugar en la selección de las especies, unos Estados capaces de superar los problemas con los que ya se están enfrentado, mientras que otros tendrán que conformarse con alcanzar nada más que una *capacidad suficiente de gobierno*. Una tercera opción corresponde a los Estados más débiles que pueden llegar a desaparecer como Estados independientes. Se pueden mantener de manera artificial por las subvenciones de algún o algunos países desarrollados que los acojan bajo formas de patronazgo interesado, o por el apoyo realizado por las ONG.

Ante este escenario posible cabe hacerse la pregunta de si en un futuro inmediato habrá que reconocer la *desaparición formal* de algunos Estados de regiones deprimidas. Los Estados *nominales*, algunos que existen en la actualidad puede que den paso a una realidad fatal donde se produzca el vacío de poder político por la ausencia de Estados mínimamente organizados. La responsabilidad de los Estados más poderosos exigirá la actuación en consecuencia que irá más allá del derecho de injerencia. Puede que se esté ante una nueva forma de neocolonización que se desarrollará bajo la forma de *privatización de los Estados inviables* a cargo de Estados más poderosos, incluso de actores no estatales.

En un futuro próximo, inmediato la legitimidad del Estado se planteará en términos de *eficacia*. El Estado-nación deberá garantizar las condiciones mínimas necesarias para que sea posible el desarrollo económico, político y social que corresponde a los niveles alcanzados por las sociedades avanzadas. Los Estados tendrán que plantearse de manera definitiva y efectiva si deberán comprometerse a garantizar la estabilidad y la justicia más allá de sus fronteras, compartiendo riesgos y amenazas colectivas y sin esperar beneficios materiales. Habrá que ver si en el nuevo esfuerzo deberán estar todos los Estados, o nada más los que dispongan de recursos adecuados o voluntad política, y si se deberá ayudar a todos los Estados que lo necesiten. De aceptar estas propuestas *extremas*, poco probable por ahora pues se seguirá manteniendo el principio de ayuda selectiva de acuerdo con los intereses de los Estados, quedaría justificada la razón que permita de manera definitiva aplicar el derecho de injerencia como principio básico del nuevo Derecho Internacional.

En este escenario hipotético, futuro, se tendrá que desarrollar una nueva autoridad mundial donde resida y emane la legitimidad indiscutida. Naciones Unidas podría ser esa autoridad siempre que se renueve de forma radical para que sus decisiones sean efectivas. Además de la reforma del Consejo de Seguridad se tendrá que encontrar alguna fórmula que permita la ponderación del voto de los países miembros que vaya más allá del convencional un Estado, cualquier Estado, un voto. Por ahora la reforma no se encuentra en la agenda de de los Estados.

La eficacia de un Estado tiene que ver con la gestión y con el control del sector público y sus instituciones. En segundo lugar, con las políticas encaminadas a garantizar el nivel de bienestar suficiente para la mayoría de los ciudadanos, así como para facilitar su inclusión social reduciendo en lo posible las situaciones y factores excluyentes. Nada de lo anterior se podrá alcanzar sin una buena gestión económica. Será necesario contar con las adecuadas políticas estructurales que garantice su estabilidad, su confianza. El cuadro 1, muestra el orden de estabilidad de los Estados-nación de acuerdo a los indicadores que miden las variables intangibles indicadas.

Sea como sea la manera de describir al Estado su razón de ser no es otra que la materialización de un poder central que busca (debe buscar) el beneficio colectivo imponiéndose a los intereses corporativos, los de las instituciones y organizaciones particulares, así como también los de las ideologías.

**Cuadro 1.- Países muy inestables, año 2007.**

Número de orden	Países	Presión demográfica	Refugiados y desplazados	Agravios contra grupos de población	Fugas humanas	Desiguales en el reparto del desarrollo económico	Crisis y declive de la actividad económica	Deslegitimación del Estado	Deterioro de servicios públicos	Violación de los derechos humanos	Descontrol de las instituciones del Estado y servicios de seguridad	División y fractura de las élites	Interferencias de otros Estados y otras organizaciones no estatales	VALOR DEL ÍNDICE DE INESTABILIDAD
1	Sudán	9,2	9,8	10,0	9,0	9,1	7,7	10,0	9,5	10,0	9,9	9,7	9,8	113,7
2	Irak	9,0	9,0	10,0	9,5	8,5	8,0	9,4	8,5	9,7	10,0	9,8	10,0	111,4
3	Somalia	9,2	9,0	8,5	8,0	7,5	9,2	10,0	10,0	9,7	10,0	10,0	10,0	111,1
4	Zimbaue	9,7	8,7	8,8	9,1	9,5	10,0	9,5	9,6	9,2	9,5	9,0	7,0	110,1
5	Chad	9,1	8,9	9,5	7,9	9,0	8,3	9,5	9,1	9,2	9,6	9,7	9,0	108,8
6	Costa de Marfil	8,6	8,3	9,8	8,4	8,0	8,9	9,5	7,9	8,9	9,6	9,3	9,8	107,3
7	República del Congo	9,4	8,9	8,8	7,6	9,1	8,0	8,3	8,7	8,2	9,6	8,6	9,6	105,5
8	Afganistán	8,5	8,9	9,1	7,0	8,0	8,3	8,8	8,0	8,6	8,0	8,5	10,0	102,3
9	Guinea	7,8	7,4	8,1	8,3	8,5	8,5	9,6	8,9	8,2	9,1	9,0	8,5	101,3
10	República Centroafricana	8,9	8,4	8,8	5,5	8,6	8,4	9,0	8,0	8,0	8,9	9,3	9,0	101,0
11	Haiti	8,6	4,2	8,0	8,0	8,2	8,4	9,2	9,0	8,7	9,3	9,3	9,6	100,9
12	Pakistán	8,2	8,5	9,0	8,1	8,5	5,8	8,7	7,1	9,7	9,5	9,5	8,5	100,1
13	Corea del Norte	8,0	6,0	7,2	5,0	8,8	9,6	9,8	9,5	9,8	8,3	7,9	7,9	97,7
14	Myanmar	8,5	8,5	9,1	6,0	8,9	7,6	9,1	8,3	8,2	9,0	8,2	4,0	97,0
15	Uganda	8,1	9,4	8,5	6,0	8,5	7,5	8,5	7,4	7,8	8,3	7,8	7,4	96,4
16	Bangladesh	8,6	5,8	9,6	8,4	9,0	6,9	9,0	8,0	7,1	8,0	9,5	5,9	95,9
17	Nigeria	8,2	5,6	9,5	8,5	9,1	5,4	9,1	8,7	8,5	9,2	9,5	5,7	95,6
18	Etiopía	9,0	7,9	7,8	7,5	8,6	8,0	7,9	7,0	7,5	7,5	8,9	6,7	95,3

**Cuadro 1.- (Continuación).**

Número de orden	Países	Presión demográfica	Refugiados y desplazados	Agravios contra grupos de población	Fugas humanas	Desiguales en el reparto del desarrollo económico	Crisis y declive de la actividad económica	Deslegitimación del Estado	Deterioro de servicios públicos	Violación de los derechos humanos	Descontrol de las instituciones del Estado y servicios de seguridad	División y fractura de las élites	Interferencias de otros Estados y otras organizaciones no estatales	VALOR DEL ÍNDICE DE INESTABILIDAD
19	Burundi	9,1	8,9	6,7	6,7	8,8	8,2	7,1	8,9	7,5	6,8	7,5	9,0	95,2
20	Timor	8,1	8,5	7,1	5,3	6,5	8,5	9,5	7,9	6,9	9,0	8,8	8,8	94,9
21	Nepal	8,1	5,2	8,9	6,1	9,2	8,2	8,5	6,6	8,8	8,3	8,5	7,2	93,6
22	Uzbekistán	7,7	5,4	7,1	7,1	8,6	7,5	9,2	6,8	9,0	8,9	9,2	7,0	93,5
23	Sierra Leona	8,6	7,4	7,1	8,7	8,7	8,7	8,0	8,0	7,0	6,5	7,7	7,0	93,4
24	Yemen	8,0	6,7	7,3	7,2	8,7	8,0	7,8	8,1	7,2	8,0	9,0	7,2	93,2
25	Sri Lanka	7,0	8,6	9,5	6,9	8,2	6,0	8,9	6,5	7,5	8,7	9,2	6,1	93,1
26	República del Congo	8,7	7,3	6,8	6,1	8,1	8,3	8,5	8,8	7,9	7,9	7,2	7,4	93,0
27	Liberia	8,1	8,5	6,5	6,8	8,3	8,4	7,0	8,6	6,7	6,9	8,1	9,0	92,9
28	Libano	6,9	8,6	9,0	7,0	7,1	6,3	7,3	6,4	7,0	9,0	8,8	9,0	92,4
29	Malauí	9,0	6,0	6,0	8,0	8,8	9,2	7,9	9,0	8,0	5,4	7,5	7,4	92,2
30	Islas Salomón	8,5	4,8	8,0	5,1	8,0	8,0	8,5	8,5	7,1	7,7	8,8	9,0	92,0
31	Kenia	8,4	8,0	6,9	8,0	8,1	7,0	8,0	7,4	7,0	7,1	8,2	7,2	91,3
32	Niger	9,2	5,9	8,9	6,0	7,2	9,2	8,2	8,8	7,1	6,7	6,0	8,0	91,2
33	Colombia	6,8	9,5	7,4	8,4	8,4	3,8	8,2	6,0	7,4	8,3	8,5	7,0	89,7
34	Burkina Fao	8,6	5,6	6,4	6,6	8,9	8,2	7,6	8,9	6,6	7,6	7,7	7,0	89,7
35	Camerún	7,0	6,8	7,0	7,9	8,7	6,1	8,5	7,5	7,2	7,7	8,0	7,0	89,4
36	Egipto	7,7	6,5	7,8	6,2	7,8	7,0	9,0	6,7	8,5	6,1	8,3	7,6	89,2

**Cuadro 1.- (Continuación).**

Número de orden	Países	Presión demográfica	Refugiados y desplazados	Agravios contra grupos de población	Fugas humanas	Desiguales en el reparto del desarrollo económico	Crisis y declive de la actividad económica	Deslegitimación del Estado	Deterioro de servicios públicos	Violación de los derechos humanos	Descontrol de las instituciones del Estado y servicios de seguridad	División y fractura de las élites	Interferencias de otros Estados y otras organizaciones no estatales	VALOR DEL ÍNDICE DE INESTABILIDAD
37	Ruanda	9,1	7,0	8,7	7,6	7,1	7,5	8,5	6,9	7,4	4,6	8,2	6,6	89,2
38	Guinea-Bissau	7,6	6,5	5,4	7,0	8,6	8,0	7,2	8,5	8,0	8,0	6,8	7,2	88,8
39	Tayikistán	7,7	6,1	6,3	6,4	7,3	7,3	9,0	7,3	8,6	7,8	8,8	6,1	88,7
40	Siria	6,5	8,9	8,0	6,8	8,1	6,8	8,5	5,3	8,5	7,4	7,5	8,3	88,6
41	Guinea Ecuatorial	8,0	2,0	7,0	7,4	9,0	4,0	9,4	8,6	9,4	8,9	8,5	6,0	88,2
42	Kirguizistán	7,5	6,2	6,8	7,4	8,0	7,5	8,2	6,3	7,9	7,9	7,5	7,0	88,2
43	Turkmenistán	7,0	4,5	6,2	5,6	7,3	7,4	9,0	7,7	9,6	8,5	8,2	6,5	87,5
44	Laos	8,0	5,5	6,5	6,6	5,7	7,1	7,9	8,0	8,5	8,2	8,6	6,6	87,2
45	Mauritania	8,7	6,2	8,0	5,0	7,0	7,8	6,8	8,1	7,1	7,4	7,9	6,7	86,7
46	Togo	7,5	5,4	6,0	6,5	7,5	8,2	7,7	8,0	7,8	7,8	7,6	6,6	86,6
47	Bután	6,5	7,5	7,0	6,7	8,7	7,9	8,0	6,5	8,5	4,6	8,0	6,5	86,4
48	Camboya	7,6	5,9	7,3	8,0	7,2	6,4	8,5	7,6	7,1	6,2	7,5	6,4	85,7
49	Moldavia	7,0	4,7	7,3	8,4	7,5	7,5	7,9	7,1	6,8	6,3	7,5	7,7	85,7
50	Eritrea	8,1	7,1	5,4	6,0	5,9	8,4	8,3	7,7	7,4	7,5	7,2	6,5	85,5
51	Bielorrusia	8,0	4,6	6,5	5,0	7,5	6,8	9,1	6,9	8,5	6,7	8,5	7,1	85,2
52	Papúa Nueva Guinea	7,5	3,5	8,0	7,9	9,0	7,3	7,8	7,8	6,1	7,0	6,7	6,5	85,1
53	Angola	8,5	7,5	5,9	5,0	8,7	4,2	8,6	7,7	7,5	6,2	7,5	7,6	84,9
54	Bosnia-Herzegovina	6,1	8,0	8,3	6,0	7,2	6,0	7,6	5,6	5,3	7,3	8,3	8,8	84,5

**Cuadro 1.- (Continuación).**

Número de orden	Países	Presión demográfica	Refugiados y desplazados	Agravios contra grupos de población	Fugas humanas	Desiguales en el reparto del desarrollo económico	Crisis y declive de la actividad económica	Deslegitimación del Estado	Deterioro de servicios públicos	Violación de los derechos humanos	Descontrol de las instituciones del Estado y servicios de seguridad	División y fractura de las élites	Interferencias de otros Estados y otras organizaciones no estatales	VALOR DEL ÍNDICE DE INESTABILIDAD
55	Indonesia	7,0	7,5	6,0	7,5	8,0	6,5	6,5	7,0	7,0	7,3	7,2	6,9	84,4
56	Filipinas	7,0	5,7	7,2	6,7	7,6	5,8	8,2	5,9	7,0	7,6	7,8	6,9	83,2
57	Irán	6,2	8,6	7,1	5,0	7,2	3,3	7,8	5,7	8,7	8,3	8,9	6,0	82,3
58	Georgia	6,3	6,8	7,6	5,7	7,0	5,7	7,9	6,1	5,4	7,8	7,8	8,2	82,3
59	Bolivia	7,4	3,7	7,0	7,0	8,5	6,4	7,2	7,4	7,0	6,2	8,3	5,9	82,0
60	Guatemala	7,0	6,0	7,1	6,7	8,0	7,0	7,4	6,6	7,1	7,3	5,9	5,3	81,4
61	Suazilandia	8,7	4,0	4,0	5,3	6,0	7,7	8,8	8,1	7,5	7,1	7,1	7,0	81,3
62	Lesotho	9,0	4,5	5,5	5,4	5,5	9,1	7,5	8,9	6,7	6,2	6,7	6,2	81,2
63	Rusia	7,5	5,9	7,7	6,5	8,2	3,9	7,6	6,2	8,5	6,8	8,5	3,9	81,2
64	Arzebaiyán	6,0	7,5	7,3	5,3	7,4	6,3	7,8	6,0	6,4	7,2	7,5	6,5	81,2
65	China	8,7	5,1	8,0	6,5	9,0	4,0	8,5	6,5	9,0	5,3	7,5	3,1	81,2
66	Cabo Verde	7,9	4,8	4,8	8,2	6,2	8,0	7,0	7,4	6,4	6,1	6,4	7,9	81,1
67	Maldivas	8,0	7,0	4,9	7,0	4,9	7,3	7,9	7,1	7,7	6,1	7,2	6,0	81,1
68	Serbia	6,0	8,0	7,7	5,5	7,7	6,5	7,5	5,0	6,1	6,3	8,0	6,8	81,1
69	República Dominicana	6,5	6,4	6,1	8,3	8,1	5,8	6,0	6,9	7,0	6,5	7,4	5,6	80,6
70	Zambia	9,1	6,2	5,2	6,7	7,4	7,9	7,6	7,9	5,8	5,5	5,2	6,1	80,6
71	Yibuti	7,9	6,5	5,5	5,0	6,1	6,9	7,4	7,5	6,0	7,0	6,9	7,6	80,3
72	Nicaragua	6,7	5,1	6,4	7,1	8,6	7,8	6,5	7,0	5,4	6,5	7,2	5,7	80,0

**Cuadro 1.- (Continuación).**

Número de orden	Países	Presión demográfica	Refugiados y desplazados	Agravios contra grupos de población	Fugas humanas	Desiguales en el reparto del desarrollo económico	Crisis y declive de la actividad económica	Deslegitimación del Estado	Deterioro de servicios públicos	Violación de los derechos humanos	Descontrol de las instituciones del Estado y servicios de seguridad	División y fractura de las élites	Interferencias de otros Estados y otras organizaciones no estatales	VALOR DEL ÍNDICE DE INESTABILIDAD
73	Ecuador	6,2	6,0	6,7	7,1	8,0	5,3	7,5	6,8	6,6	6,6	7,6	5,5	79,9
74	Venezuela	6,9	5,2	6,8	6,9	8,2	4,0	7,5	6,3	7,9	6,9	7,5	5,7	79,8
75	Israel	7,0	7,9	9,0	3,5	6,9	3,7	7,3	7,0	7,4	5,3	7,2	7,4	79,6
76	Tanzania	7,4	7,1	6,2	6,0	6,9	7,4	6,3	7,8	6,0	5,7	5,5	7,0	79,3
77	Santo Tomé	7,9	4,8	5,1	7,4	6,1	8,5	7,3	8,1	5,3	5,8	5,9	6,4	78,6
78	Cuba	6,5	4,7	5,5	6,0	7,2	6,3	7,6	3,8	7,8	7,7	7,8	7,7	78,6
79	Vietnam	6,5	5,9	5,3	7,0	6,2	6,2	7,0	6,5	6,9	7,4	7,0	5,9	77,8
80	Comores	6,2	3,6	5,3	5,7	6,1	7,6	7,9	8,7	6,6	6,7	6,5	6,9	77,8
81	Mozambique	7,5	2,2	4,7	8,0	7,7	7,5	7,4	8,0	7,0	5,9	5,6	5,9	76,9
82	Jordania	6,2	6,8	6,5	5,0	7,7	6,6	6,2	5,6	6,2	6,4	6,5	6,9	76,6
83	Madagascar	8,5	3,0	5,1	5,0	7,0	7,5	5,7	8,7	5,7	6,1	6,7	7,5	76,5
84	Arabia Saudí	5,9	7,2	7,7	3,6	6,5	2,3	8,8	4,3	8,8	7,3	7,6	6,5	76,5
85	Perú	6,6	4,0	6,9	7,5	8,1	5,6	6,6	6,2	5,2	7,7	7,0	5,0	76,4
86	Gambia	6,4	5,2	4,2	6,0	7,0	8,0	7,9	6,6	6,8	5,8	5,9	6,2	76,0
87	Marruecos	6,6	7,5	6,8	6,2	7,3	6,6	7,8	6,0	6,6	5,2	5,4	4,0	76,0
88	Tailandia	7,0	5,8	7,8	4,4	7,3	3,0	8,0	5,5	6,3	7,2	8,0	5,5	76,0
89	Argelia	6,1	6,7	7,0	5,6	7,3	3,5	7,3	7,0	7,4	6,4	5,9	5,7	75,9
90	Fiji	5,9	4,0	7,5	5,4	7,5	5,9	9,0	4,1	5,9	7,0	8,2	5,3	75,7

**Cuadro 1.- (Continuación).**

Número de orden	Países	Presión demográfica	Refugiados y desplazados	Agravios contra grupos de población	Fugas humanas	Desiguales en el reparto del desarrollo económico	Crisis y declive de la actividad económica	Deslegitimación del Estado	Deterioro de servicios públicos	Violación de los derechos humanos	Descontrol de las instituciones del Estado y servicios de seguridad	División y fractura de las élites	Interferencias de otros Estados y otras organizaciones no estatales	VALOR DEL ÍNDICE DE INESTABILIDAD
91	Mali	8,5	4,4	6,1	7,9	6,6	8,7	4,7	8,6	4,6	4,8	3,7	6,9	75,5
92	El Salvador	7,6	5,6	6,0	7,0	7,3	5,4	7,0	6,9	6,9	5,8	3,9	5,5	74,9
93	Turquía	6,9	5,8	7,4	5,0	8,7	4,7	6,1	5,4	5,1	6,7	7,1	6,0	74,9
94	Honduras	7,8	2,0	5,3	6,0	8,7	7,6	7,4	6,6	5,8	5,9	6,3	5,4	74,8
95	Macedonia	5,4	4,7	7,1	7,0	7,4	5,9	7,3	5,1	5,3	6,1	6,4	6,4	74,1
96	Suriam	7,1	4,2	6,1	6,7	8,3	6,9	6,4	4,9	5,7	6,2	5,1	6,3	73,9
97	Samoa	6,8	3,8	5,0	7,9	7,2	6,3	6,7	4,7	4,9	6,7	5,4	8,4	73,8
98	Micronesia	7,7	3,2	5,0	8,1	7,1	6,5	6,9	7,1	2,5	6,0	5,4	8,0	73,5
99	Gabón	6,8	5,7	3,0	6,0	7,8	4,9	7,3	7,0	6,7	5,3	7,2	5,8	73,3
100	Guyana	6,9	4,1	5,4	7,9	8,1	6,8	6,4	5,7	5,6	5,9	4,9	5,6	73,3
101	Paraguay	6,5	1,6	6,2	6,0	7,4	6,7	8,1	6,5	7,9	4,3	7,5	4,2	72,9
102	México	6,9	4,0	6,1	7,0	8,4	6,2	6,1	5,7	5,1	6,1	4,8	6,2	72,6
103	Kazajistán	5,7	3,0	5,2	4,0	6,2	6,6	7,5	6,1	7,0	6,7	7,7	6,6	72,3
104	Benin	6,5	5,2	4,0	6,9	7,4	7,1	6,4	8,1	4,8	5,2	3,8	6,6	72,0
105	Granada	5,9	3,6	5,0	7,9	7,1	6,5	6,5	4,1	5,1	5,9	5,7	8,3	71,6
106	Ucrania	6,5	3,6	7,0	7,5	7,0	5,0	7,5	4,5	5,9	3,0	7,9	6,0	71,4
107	Seychelles	6,9	5,0	5,5	4,7	6,9	4,0	7,9	4,1	6,7	6,2	6,7	6,7	71,3
108	Nambia	6,5	5,1	5,4	7,9	8,2	5,9	4,4	7,5	5,7	5,5	3,2	6,0	71,3

**Cuadro 1.- (Continuación).**

Número de orden	Países	Presión demográfica	Refugiados y desplazados	Agravios contra grupos de población	Fugas humanas	Desiguales en el reparto del desarrollo económico	Crisis y declive de la actividad económica	Deslegitimación del Estado	Deteroro de servicios públicos	Violación de los derechos humanos	Descontrol de las instituciones del Estado y servicios de seguridad	División y fractura de las élites	Interferencias de otros Estados y otras organizaciones no estatales	VALOR DEL ÍNDICE DE INESTABILIDAD
109	Brunei	6,3	5,6	7,4	4,2	7,9	3,2	7,7	3,3	6,6	6,9	7,4	4,7	71,2
110	India	8,3	3,2	7,0	7,1	8,9	4,6	4,8	6,7	5,4	5,0	5,6	4,2	70,8
111	Albania	6,5	2,7	5,4	7,5	6,1	6,8	7,4	6,2	5,4	5,5	5,4	5,6	70,5
112	Armenia	5,8	7,6	5,0	6,9	6,0	5,0	6,5	6,2	5,5	4,5	5,8	5,5	70,3
113	Chipre	5,1	4,2	8,3	5,7	7,5	4,8	5,5	3,8	3,5	4,2	8,4	9,2	70,2
114	Belice	6,6	5,2	5,2	6,9	7,6	6,0	6,5	5,7	3,8	5,7	5,0	5,6	69,8
115	Libia	6,2	2,6	5,6	4,0	7,3	5,3	7,4	4,5	8,1	5,3	8,0	5,0	69,3
116	Trinidad y Tobago	5,9	3,8	5,2	6,4	8,1	3,8	6,4	5,8	5,4	5,7	5,7	5,4	67,6
117	Senegal	7,0	4,5	5,2	5,1	6,9	5,7	5,7	6,7	5,6	5,2	3,8	5,5	66,9
118	Brasil	6,6	3,4	6,1	5,0	8,8	3,2	6,2	6,3	5,3	6,9	4,5	4,6	66,9
119	Botswana	9,2	5,8	3,4	6,0	7,0	5,6	5,4	6,5	4,8	3,9	2,8	6,0	66,4
120	Malasia	6,3	4,1	5,5	3,6	6,6	4,6	5,9	5,4	6,5	6,3	5,3	5,8	65,9
121	Antigua y Barbuda	5,2	3,6	5,2	7,9	7,1	4,8	6,3	4,9	5,5	5,2	4,6	5,4	65,7
122	Túnez	5,6	3,4	5,1	5,1	7,4	4,3	6,4	5,9	7,3	5,9	6,2	3,0	65,6
123	Jamaica	6,1	2,4	4,3	6,7	6,7	5,4	7,0	5,8	5,4	5,6	3,7	6,0	65,1
124	Kuwait	5,9	4,8	4,5	4,1	6,1	3,1	6,9	3,3	6,5	5,3	7,6	4,0	62,1
125	Ghana	6,0	4,5	5,1	8,0	6,8	4,0	5,5	6,9	4,5	2,4	3,5	4,7	61,9
126	Rumania	5,5	3,8	5,2	5,2	6,1	5,7	6,1	5,2	4,8	3,4	4,5	5,4	60,9

**Cuadro 1.- (Continuación).**

Número de orden	Países	Presión demográfica	Refugiados y desplazados	Agravios contra grupos de población	Fugas humanas	Desiguales en el reparto del desarrollo económico	Crisis y declive de la actividad económica	Deslegitimación del Estado	Deteroro de servicios públicos	Violación de los derechos humanos	Descontrol de las instituciones del Estado y servicios de seguridad	División y fractura de las élites	Interferencias de otros Estados y otras organizaciones no estatales	VALOR DEL INDICE DE INESTABILIDAD
127	Croacia	5,3	6,5	6,0	5,0	5,7	5,7	4,2	4,1	4,5	3,9	3,9	5,7	60,5
128	Bulgaria	5,4	4,1	4,2	5,9	6,2	4,3	5,7	5,0	4,7	5,4	3,9	5,5	60,3
129	Bahamas	6,0	3,6	5,3	5,4	7,2	3,2	6,4	4,1	3,0	5,4	5,3	5,2	60,1
130	Barbados	4,1	3,6	5,8	6,9	7,6	5,0	6,1	2,6	3,0	5,3	4,8	5,1	59,9
131	Panamá	6,6	3,1	4,4	5,0	7,5	5,8	4,8	5,6	4,7	5,0	2,9	4,0	59,4
132	Mongolia	6,0	1,0	4,1	2,1	5,4	5,2	6,0	5,3	6,7	4,8	4,9	6,9	58,4
133	República Surafricana	8,2	6,0	4,7	4,0	8,5	2,8	4,3	5,7	4,1	3,2	3,9	2,0	57,4
134	Bahrein	5,3	3,6	6,0	3,7	5,0	3,5	6,8	3,7	4,7	3,4	6,0	5,3	57,0
135	Letonia	5,2	5,7	4,6	5,0	7,0	5,8	4,7	4,0	3,8	2,2	4,4	4,3	56,7
136	Montenegro	5,4	4,1	5,8	2,5	4,3	4,0	4,5	3,6	5,6	4,8	6,0	5,0	55,6
137	Qatar	5,0	3,6	5,6	3,6	4,8	4,9	7,0	2,6	4,7	2,5	4,7	4,6	53,6
138	Emiratos Árabes Unidos	5,6	3,6	4,0	3,7	5,2	2,6	7,0	4,1	6,1	2,1	3,6	4,0	51,6
139	Hungría	3,7	3,6	3,0	5,0	6,3	4,1	6,0	3,8	4,0	2,1	5,5	4,1	51,2
140	Costa Rica	5,6	4,4	4,0	5,0	6,6	4,8	3,9	2,9	3,5	2,0	3,3	4,5	50,5
141	Estonia	4,8	4,8	4,5	4,0	4,9	3,7	5,0	3,8	3,7	2,1	5,9	3,3	50,5
142	Eslovaquia	4,3	1,8	4,4	5,5	6,5	4,5	4,2	4,1	3,9	2,0	4,2	3,9	49,3
143	Lituania	5,4	3,4	3,5	5,4	6,2	4,5	4,2	3,7	3,7	2,0	3,0	4,0	49,0
144	Malta	3,8	6,1	3,9	4,8	4,5	3,5	4,5	3,3	3,5	4,5	1,6	4,5	48,5

**Cuadro 1.- (Continuación).**

Número de orden	Países	Presión demográfica	Refugiados y desplazados	Agravios contra grupos de población	Fugas humanas	Desiguales en el reparto del desarrollo económico	Crisis y declive de la actividad económica	Deslegitimación del Estado	Deterioro de servicios públicos	Violación de los derechos humanos	Descontrol de las instituciones del Estado y servicios de seguridad	División y fractura de las élites	Interferencias de otros Estados y otras organizaciones no estatales	VALOR DEL INDICE DE INESTABILIDAD
145	Polonia	4,9	3,0	3,2	6,5	4,8	4,3	4,2	4,2	3,5	2,0	3,0	4,0	47,6
146	Omán	3,1	1,1	3,0	1,1	2,0	3,7	6,3	4,2	6,6	5,3	7,1	2,0	45,5
147	Grecia	4,7	2,0	3,5	5,4	5,0	3,5	4,0	3,1	3,9	3,1	1,6	3,7	43,5
148	Mauricio	3,6	1,1	3,5	2,1	5,9	3,8	5,1	4,4	3,9	3,5	3,0	2,8	42,7
149	República Checa	4,0	3,3	3,2	5,0	3,9	2,8	3,7	3,8	3,5	2,0	3,5	3,4	42,1
150	Argentina	3,8	1,5	4,0	4,0	5,2	4,6	3,4	3,8	3,7	1,9	2,7	2,8	41,4
151	Uruguay	5,1	1,1	2,0	5,9	5,1	3,5	2,9	4,0	2,5	3,0	2,3	3,5	40,9
152	Corea del Sur	4,0	3,9	3,5	5,5	2,4	1,4	3,9	2,0	2,7	1,0	2,9	6,5	39,7
153	España	3,7	1,8	5,7	1,6	5,0	3,4	1,4	1,9	2,8	4,3	5,6	2,1	39,8
154	Alemania	3,9	4,8	4,9	3,0	5,5	3,0	2,3	1,7	2,9	2,5	1,8	2,0	38,4
155	Eslovenia	4,0	1,7	3,4	3,5	5,4	3,2	3,2	3,5	3,5	3,0	1,1	2,0	37,5
156	Italia	3,6	3,5	3,5	3,0	4,5	3,8	3,7	2,0	1,8	2,5	3,2	2,0	37,1
157	Reino Unido	3,4	4,0	4,2	2,0	4,7	1,4	2,2	1,8	2,6	3,0	2,7	2,1	32,1
158	Francia	4,1	3,6	5,8	2,0	4,8	2,9	1,5	1,4	3,2	1,0	1,8	2,0	34,1
159	Chile	3,8	1,1	3,5	2,1	4,0	3,8	1,6	3,7	3,7	2,0	1,5	3,0	33,8
160	Estados Unidos	3,5	5,5	3,2	1,0	5,8	1,8	2,8	1,4	4,6	1,3	1,7	1,0	33,6
161	Singapur	2,9	1,1	3,0	3,0	2,5	3,4	3,6	1,5	4,0	1,0	4,0	3,0	33,0
162	Portugal	4,8	1,1	2,5	2,1	3,9	3,7	1,5	3,7	3,3	1,0	1,3	3,5	32,4

**Cuadro 1.- (Continuación).**

Países	Presión demográfica	Refugiados y desplazados	Agravios contra grupos de población	Fugas humanas	Desiguales en el reparto del desarrollo económico	Crisis y declive de la actividad económica	Deslegitimación del Estado	Deterioro de servicios públicos	Violación de los derechos humanos	Descontrol de las instituciones del Estado y servicios de seguridad	División y fractura de las élites	Interferencias de otros Estados y otras organizaciones no estatales	VALOR DEL ÍNDICE DE INESTABILIDAD
163	Holanda	3,2	4,8	2,5	4,0	2,0	1,3	1,4	1,4	1,0	1,0	2,0	28,6
164	Japón	4,1	3,8	2,0	2,5	2,6	1,8	1,2	3,5	1,0	1,3	3,6	28,5
165	Luxemburgo	2,1	3,7	1,2	2,5	2,0	3,3	2,6	1,6	2,0	3,0	2,3	28,1
166	Austria	2,8	3,5	1,1	5,0	1,9	1,3	1,4	1,5	1,0	2,0	2,3	26,0
167	Bélgica	3,2	4,0	1,1	4,0	2,1	1,5	1,4	1,5	1,6	1,5	2,0	25,5
168	Canadá	3,3	2,0	2,1	5,0	1,5	1,5	1,2	2,0	1,0	1,6	1,5	25,1
169	Australia	2,9	3,0	1,1	4,4	1,8	1,0	1,4	2,5	0,9	1,5	1,1	23,2
170	Dinamarca	3,2	2,6	2,0	1,9	2,1	1,0	1,4	1,5	1,0	1,0	2,0	22,2
171	Islandia	1,0	0,9	1,0	3,2	3,5	1,3	1,3	2,1	1,0	0,8	2,5	21,1
172	Nueva Zelanda	1,1	1,2	2,0	4,0	3,0	1,1	1,4	1,5	1,0	1,0	1,1	20,5
173	Suiza	3,3	1,7	2,1	2,0	1,5	1,0	1,4	1,7	1,0	1,0	0,9	20,2
174	Irlanda	1,6	1,5	1,0	2,1	2,1	1,5	1,8	1,5	1,0	1,0	1,5	19,5
175	Suecia	3,2	2,8	1,0	2,0	1,3	1,0	1,2	1,4	0,9	1,0	1,5	19,3
176	Filandia	2,6	1,6	1,0	1,9	2,2	0,9	1,2	1,5	0,9	0,7	2,0	18,5
177	Noruega	2,0	1,6	1,0	2,0	2,1	1,0	1,3	1,5	1,0	1,0	1,5	17,1

Nota: Los países están ordenados según el orden decreciente del índice de inestabilidad.

Fuente: The Fund Peace, *Failed States Index*. 2008.

El Estado tuvo, tiene y deberá tener la capacidad de gestión suficiente para promover el desarrollo y el proceso de democratización ejerciendo para ello una autoridad legítima controlada tanto en sus acciones, como en sus decisiones. En ese marco el Estado debe facilitar la acción eficaz de los actores públicos y privados. La distribución de estas variables no se reparten por igual en todos los Estados (ya se ha visto en los cuadros indicados), o en un mismo Estado a lo largo del tiempo. Véase en este caso la evolución de algunos indicadores para los países principales que se recogen en los cuadros 2, p. 50; 3, p. 51 y 4 p. 52.

Los Estados considerados como potencias cuentan con recursos suficientes en cada una de las variables. No quedan concentradas sino que se difunden sobre el resto de todos los sectores de la sociedad. Las potencias emergentes disponen de alguna, o algunas de estas variables pero no todas.

El Estado debe comprometerse a garantizar el *bien común*, a mantener su identidad mediante la defensa de sus intereses y los de sus ciudadanos tanto en el exterior como en el interior. El Estado debe cumplir con el principio de *legitimidad sustancial* que se consigue aplicando leyes y normas justas y, llegado el momento, haciendo uso de la violencia legítima para imponerlas. No hacerlo supone atentar contra el principio fundamental del *contrato* pactado entre los ciudadanos y los políticos que gestionan los asuntos del Estado.

Aplicando esta metodología a la descripción del Estado hay que reconocer la existencia de diferentes tipos de Estados que van más allá de lo puramente formal, nominativo. Una manera de aproximación es mediante la tipología definida por dos ejes: uno, el que recoge la legitimidad planteada en los principios westfalianos, y el segundo eje es el que mide la legitimidad definida en términos de eficacia. De esta manera se obtiene una matriz que describe en términos reales, e ideales (no existen en el momento del análisis) distintos tipos de Estados que existen, han existido o que podrían existir en el futuro.

La estructura del Estado está formada por instituciones y organizaciones presididas y gestionadas por personas. Por lo tanto, el Estado se puede personalizar:

«El Estado es una abstracción: no siente placer ni dolor, no tiene esperanzas ni temores, y lo que consideramos sus propósitos son en realidad los propósitos de individuos que lo dirigen: cuando pensamos en concreto, no en abstracto, encontramos en lugar de “el Esta-

**Cuadro 2.– Tendencia de la estabilidad de la estructura política y de la responsabilidad institucional de los Estados.**

Países	Años								
	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2000	1998	1996
Estados Unidos	1,09	1,07	1,25	1,27	1,23	1,33	1,37	1,37	1,29
<i>Unión Europea</i>									
Alemania	1,40	1,42	1,54	1,55	1,44	1,42	1,37	1,40	1,28
Austria	1,39	1,41	1,39	1,49	1,32	1,30	1,38	1,42	1,32
Bélgica	1,44	1,42	1,42	1,47	1,48	1,38	1,39	1,36	1,24
Bulgaria	0,65	0,59	0,50	0,56	0,49	0,58	0,48	0,38	0,11
Chipre	1,08	1,12	0,97	0,99	1,05	1,18	1,14	1,01	1,11
Dinamarca	1,57	1,62	1,78	1,83	1,60	1,53	1,57	1,50	1,46
Eslovaquia	0,98	1,00	0,92	0,96	1,04	0,99	0,79	0,71	0,25
Eslovenia	1,08	1,09	1,06	1,10	1,16	1,12	1,05	1,20	1,10
España	1,05	1,04	1,11	1,30	1,24	1,25	1,26	1,29	1,15
Estonia	1,05	1,02	1,01	1,09	1,12	1,06	0,96	1,00	0,91
Finlandia	1,49	1,55	1,72	1,81	1,57	1,57	1,64	1,49	1,39
Francia	1,27	1,33	1,47	1,43	1,08	1,10	1,12	1,11	1,01
Grecia	0,96	0,99	1,09	1,12	0,99	1,02	0,93	1,12	0,72
Holanda	1,53	1,57	1,69	1,73	1,53	1,48	1,58	1,61	1,45
Hungría	1,10	1,11	1,16	1,18	1,22	1,17	1,17	1,08	1,05
Irlanda	1,40	1,40	1,62	1,48	1,27	1,24	1,41	1,35	1,19
Italia	1,12	1,09	1,03	1,17	0,95	0,98	0,99	1,07	0,90
Letonia	0,86	0,86	0,77	0,72	0,91	0,85	0,71	0,81	0,75
Lituania	0,93	0,91	0,91	0,90	1,03	0,92	0,85	0,89	0,93
Luxemburgo	1,53	1,55	1,55	1,63	1,46	1,33	1,47	1,48	1,38
Malta	1,18	1,19	1,21	1,34	1,32	1,29	1,27	1,24	1,16
Polonia	0,81	0,81	0,96	1,02	1,09	1,08	1,04	1,05	0,98
Portugal	1,25	1,25	1,42	1,47	1,37	1,30	1,33	1,46	1,27
Reino Unido	1,38	1,41	1,47	1,60	1,29	1,27	1,36	1,30	1,02
República Checa	0,98	0,98	0,92	0,97	1,04	1,00	0,72	0,95	0,97
Rumania	0,47	0,50	0,36	0,36	0,34	0,46	0,40	0,36	0,18
Suecia	1,47	1,45	1,58	1,76	1,54	1,52	1,61	1,58	1,42
China	-1,70	-1,70	-1,52	-1,46	-1,53	-1,58	-1,29	-1,38	-1,66
Hong Kong	0,59	0,66	0,60	0,54	0,31	0,11	0,00	-0,11	0,21
Brasil	0,41	0,43	0,43	0,35	0,48	0,33	0,17	0,19	0,22
India	0,38	0,41	0,40	0,39	0,31	0,38	0,26	0,32	0,12
Rusia	-1,01	-0,97	-0,67	-0,60	-0,59	-0,38	-0,46	-0,58	-0,43
República Surafricana	0,74	0,76	0,73	0,72	0,78	0,63	0,75	0,75	0,80
Australia	1,34	1,36	1,52	1,51	1,41	1,40	1,51	1,43	1,34
Canadá	1,36	1,40	1,50	1,67	1,52	1,48	1,57	1,60	1,48
Japón	0,93	0,90	0,98	0,99	1,01	0,99	0,87	0,89	0,87

NOTA: Los valores deben ser altos para que la estabilidad, la eficacia y la transparencia garanticen la máxima confianza, seguridad y libertad que facilite el desarrollo y la modernidad. Poder real en definitiva.

Fuente: Elaborado a partir de los datos del World Bank, *Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007*, WPS 4645.

**Cuadro 3.**– Tendencia de la eficacia de la estructura y también de las instituciones de los Estados.

Países	Años								
	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2000	1998	1996
Estados Unidos	1,62	1,67	1,60	1,81	1,79	1,79	1,91	1,63	2,15
<i>Unión Europea</i>									
Alemania	1,68	1,66	1,51	1,43	1,49	1,81	1,93	1,82	2,08
Austria	1,73	1,66	1,62	1,78	1,93	1,97	1,94	1,76	2,06
Bélgica	1,59	1,76	1,66	1,79	1,90	1,98	1,73	1,71	2,02
Bulgaria	0,10	0,12	0,23	0,10	0,02	0,12	0,05	-0,08	-0,94
Chipre	1,37	1,22	1,16	1,12	1,22	1,31	1,16	1,21	1,35
Dinamarca	2,21	2,32	2,14	2,26	2,21	2,15	1,97	1,92	2,16
Eslovaquia	0,76	0,91	0,95	0,74	0,60	0,51	0,45	0,37	0,61
Eslovenia	1,08	1,09	1,01	1,00	1,07	0,93	0,81	0,98	0,81
España	1,00	0,99	1,40	1,36	1,74	1,83	1,72	1,70	1,57
Estonia	1,19	1,22	1,11	1,09	1,14	0,87	0,93	0,74	0,56
Finlandia	1,94	2,14	2,09	2,09	2,21	2,20	2,00	1,90	2,12
Francia	1,30	1,33	1,47	1,49	1,60	1,61	1,62	1,34	1,77
Grecia	0,48	0,58	0,65	0,81	0,82	0,87	0,75	0,89	0,83
Holanda	1,80	1,89	1,96	2,09	2,04	2,08	2,09	2,10	2,21
Hungría	0,70	0,80	0,75	0,82	0,91	1,02	0,93	0,93	0,59
Irlanda	1,67	1,61	1,64	1,58	1,58	1,68	1,75	1,71	1,78
Italia	0,33	0,41	0,59	0,68	0,93	0,93	0,90	0,92	0,96
Letonia	0,55	0,75	0,65	0,69	0,69	0,64	0,49	0,61	-0,46
Lituania	0,78	0,80	0,90	0,82	0,94	0,67	0,38	0,57	-0,35
Luxemburgo	1,76	1,71	1,95	2,11	2,09	2,18	2,08	2,06	2,20
Malta	1,30	1,21	0,95	1,06	1,04	1,11	1,12	0,95	-0,23
Polonia	0,38	0,49	0,54	0,44	0,54	0,57	0,62	0,69	0,77
Portugal	0,88	0,85	1,02	1,07	1,21	1,21	1,14	1,36	1,06
República Checa	0,99	1,07	1,01	0,75	0,77	0,91	0,76	0,71	0,81
Rumania	-0,09	-0,07	-0,08	-0,14	-0,14	-0,13	-0,38	-0,30	-0,69
Reino Unido	1,77	1,86	1,71	1,92	1,88	1,93	1,90	2,01	2,03
Suecia	2,08	2,06	1,94	2,07	2,09	2,06	2,01	2,04	2,14
China	0,15	0,04	-0,08	0,00	-0,06	-0,03	-0,06	-0,28	0,14
Hong Kong	1,80	1,80	1,64	1,59	1,43	1,28	1,10	0,92	1,20
India	0,03	0,06	-0,11	-0,04	-0,04	-0,16	-0,17	-0,17	-0,20
Brasil	-0,12	-0,10	-0,08	0,03	0,11	-0,11	0,03	-0,12	-0,30
Rusia	-0,40	-0,47	-0,40	-0,31	-0,23	-0,42	-0,60	-0,42	-0,62
República Surafricana	0,72	0,75	0,88	0,77	0,67	0,67	0,66	0,83	0,42
Australia	1,96	1,90	1,89	2,06	1,99	1,82	1,81	1,87	1,43
Canadá	1,92	2,09	1,94	2,05	2,09	2,07	1,92	1,84	2,07
Japón	1,32	1,46	1,17	1,11	1,16	1,03	1,08	1,03	1,38

NOTA: Los valores deben ser altos para que la estabilidad, la eficacia y la transparencia garanticen la máxima confianza, seguridad y libertad que facilite el desarrollo y la modernidad. Poder real en definitiva.

Fuente: Elaborado a partir de los datos del World Bank, *Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007*, WPS 4645.

**Cuadro 4.**– Tendencia de la transferencia de la gestión y también de la eficacia fiscal de los Estados.

Países	Años								
	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2000	1998	1996
Estados Unidos	1,45	1,54	1,54	1,51	1,49	1,48	1,61	1,57	1,26
<i>Unión Europea</i>									
Alemania	1,50	1,48	1,42	1,44	1,51	1,55	1,59	1,30	1,08
Austria	1,62	1,61	1,56	1,50	1,52	1,59	1,59	1,39	1,16
Bélgica	1,48	1,41	1,29	1,42	1,36	1,40	1,18	1,07	0,97
Bulgaria	0,61	0,54	0,64	0,66	0,58	0,55	0,20	0,11	0,20
Chipre	1,30	1,28	1,29	1,23	1,20	1,23	1,10	1,20	1,20
Dinamarca	1,93	1,86	1,71	1,81	1,80	1,72	1,66	1,65	1,22
Eslovaquia	0,99	1,10	1,16	0,85	0,96	0,91	0,48	0,46	0,39
Eslovenia	0,81	0,81	0,82	1,29	0,87	0,84	0,70	1,07	0,84
España	1,15	1,11	1,23	1,38	1,29	1,35	1,30	1,26	0,88
Estonia	1,50	1,42	1,41	1,82	1,40	1,41	1,27	1,24	1,30
Finlandia	1,67	1,75	1,76	1,16	1,90	1,89	1,85	1,74	1,09
Francia	1,15	1,11	1,10	0,86	1,19	1,03	0,98	0,94	0,76
Grecia	0,83	0,79	0,88	1,80	1,02	1,00	0,88	0,72	0,74
Holanda	1,80	1,72	1,70	1,14	1,76	1,88	2,01	1,83	1,30
Hungría	1,15	1,16	1,11	1,63	1,06	1,24	0,96	0,99	0,67
Irlanda	1,84	1,16	1,59	1,05	1,66	1,73	1,77	1,62	1,23
Italia	0,81	0,85	0,89	1,02	1,02	0,95	0,92	0,84	0,64
Letonia	1,06	1,87	1,01	1,16	1,05	0,94	0,68	0,87	0,86
Lituania	1,12	0,85	1,12	1,93	1,10	1,09	0,72	0,79	0,74
Luxemburgo	1,89	1,07	1,79	1,26	1,94	2,01	1,94	1,51	1,20
Malta	1,29	1,05	1,15	0,78	1,27	1,06	1,09	1,01	0,80
Polonia	0,71	1,05	0,79	0,44	0,65	0,70	0,64	0,69	0,62
Portugal	1,05	1,84	1,20	1,19	1,22	1,30	0,98	1,17	1,03
República Checa	0,96	1,03	1,06	1,03	1,12	1,15	0,75	0,86	0,94
Rumania	0,48	0,41	1,17	0,16	-0,11	0,02	-0,10	0,20	-0,24
Reino Unido	1,86	1,88	1,57	1,78	1,66	1,71	1,73	1,89	1,48
Suecia	1,64	1,53	1,54	1,73	1,69	1,63	1,45	1,25	1,08
China	-0,24	-0,33	-0,26	0,29	-0,39	-0,51	-0,28	-0,26	0,15
Hong Kong	1,89	1,90	1,83	1,82	1,74	1,55	1,70	1,71	1,54
India	-0,22	-0,19	-0,21	-0,35	-0,33	-0,35	-0,11	-0,39	-0,01
Brasil	-0,04	-0,04	0,05	0,07	0,31	0,21	0,35	0,30	0,31
Rusia	-0,44	-0,57	-0,33	-0,24	-0,37	-0,45	-0,78	-0,51	-0,39
República Surafricana	0,48	0,62	0,53	0,57	0,60	0,55	0,43	0,24	0,04
Australia	1,71	1,67	1,62	1,73	1,61	1,46	1,62	1,49	1,04
Canadá	1,61	1,55	1,54	1,64	1,53	1,59	1,49	1,49	0,92
Japón	1,05	1,19	1,17	1,12	1,00	10,58	0,83	0,65	0,50

NOTA: Los valores deben ser altos para que la estabilidad, la eficacia y la transparencia garanticen la máxima confianza, seguridad y libertad que facilite el desarrollo y la modernidad. Poder real en definitiva.

Fuente: Elaborado a partir de los datos del World Bank, *Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2007*, WPS 4645.

do” a ciertas personas dotadas de mayor poder que la mayoría de los hombres. Y así la glorificación de “el Estado” resulta ser en realidad la glorificación de los hombres. Y así la glorificación de “el Estado” resulta ser en realidad la glorificación de una minoría gobernante» (Bertrand Russell).

Los dirigentes actúan mediante leyes y normas, disponen de instituciones y organizaciones para aplicarlas, cumplirlas y controlarlas. De nuevo hay que insistir que las organizaciones e instituciones están dirigidas y controladas por personas. Las calificaciones valorativas que se hacen de los Estados terminan siendo valoraciones de las personas que actúan en sus instituciones y organizaciones, en su estructura. Además de recursos materiales el poder de los Estados se manifiesta en términos de *capital humano* medido en conocimientos, habilidades y motivaciones para el esfuerzo el logro y el poder (McClelland) (15). Pero el líder por carismático que sea nunca actúa de manera aislada, se rodea de *seguidores* que acepten sus propuestas.

La teoría dice que el Estado es una manifestación de la soberanía y de la voluntad popular. El gobierno de turno, al tiempo que aplica políticas de partido tiene en cuenta las políticas de Estado. La realidad es otra. Robert Michels (16) demostró (en el año 1911) que el proceso de gestión de gobierno en la que intervienen los partidos políticos no es neutral, es interesada y responde a objetivos (ley de hierro) de las oligarquías de los partidos. Resumiendo sus hallazgos se comprueba que el proceso siempre es pragmático y se repite en el tiempo. La *conquista (legítima) del Estado* comienza cuando un grupo político alcanza el control del partido; tras las elecciones el partido asume el poder del gobierno y desde esa posición controla las instituciones del Estado respetando la división de poderes.

Hasta aquí la conducta lógica. El pesimismo que acompaña al malestar de la democracia aparece cuando se comprueba que desde los intereses particulares de los políticos se hace un uso partidista del Estado, de sus recursos y de sus instituciones en beneficio del partido y de sus clientelas. La existencia en el sistema democrático de *contrapesos* y controles evita que se llegue a la situación extrema donde se patrimonializa el Estado. La división de poderes, allí donde existe, añade garantías de manera que el poder del Estado no se impone, se ejerce en beneficio de todos.

---

(15) McCLELLAND, David: *La sociedad ambiciosa*, editorial Guadarrama, 1973.

(16) MICHELS, Robert: *Los partidos políticos*, editorial Amorrortu, 1969.

## Otras formas de describir el poder

El *realismo político* (Joseph Nye) que se impone en las relaciones internacionales se debate entre dos concepciones del poder: *poder blando* frente al *poder duro*. La diferencia en última instancia es formal y tiene que ver con el modo de ejercer el poder. El debate es interesante, pero teórico. El poder es uno: el *poder*, sin más. En todo caso se puede aceptar que el poder (*power*, energía) no desaparece, se transforma y se puede manifestar de maneras diferentes.

En la Unión Europea el poder se realiza preferentemente bajo la forma de poder blando. En otros lugares (Estados Unidos tal como destaca Nye) se manifiesta bajo la forma de poder duro proponiendo el autor que sea abandonado, poco a poco, por el poder blando. La sociedad avanzada utiliza por lo general recursos sutiles para ejercer su poder; las sociedades menos desarrolladas deben usar la fuerza pues tienen poco más con lo que imponer sus decisiones. Frente al poder blando, el poder duro se consolida de manera significativa en China y también en Rusia, en las potencias emergentes. Encontrar el lugar que quieren ocupar les exige actuar en términos pragmáticos. Además de hacer esfuerzos considerables en economía e inversiones estratégicas refuerzan sus capacidades militares.

Más allá de las teorías, el papel de los Estados y el juego de poder en las relaciones internacionales siguen moviéndose de acuerdo con la sentencia de lord Palmerston:

«No hay naciones amigas permanentes, ni naciones enemigas permanentes; lo que permanece son los intereses de las naciones.»

La respuesta ante las crisis confirman la validez del argumento. En la política internacional el pragmatismo del ser pocas veces coincide con el idealismo del deber ser. El poder sigue valorándose como *poder real* manifestado en términos de *realismo progresivo* (Robert Wright). El poder no deja de ser una *construcción social, humana y cultural*. El poder es consecuencia de unas *circunstancias* donde se plantea la posición y la influencia de las potencias y de las naciones. El *poder internacional* se ha fragmentado porque el poder ya no es blando, o duro: son las dos cosas al tiempo. Se actúa de una u otra manera según los intereses.

Los intereses de los Estados no cambian, se adaptan y se transforman con el fin de reducir el desorden en las relaciones internacionales. Otros Estados buscan su sitio aprovechándose precisamente de las incertidumbres y el desconcierto. En las relaciones internacionales se puede consi-

derar la existencia de una *entropía de poder* entendida como la magnitud que refleja la parte del poder que las potencias no pueden utilizar en su provecho. Este desorden lo aprovechan las potencias emergentes y las naciones que aspiran a ocupar las posiciones centrales en el poder regional, así como el poder que ejercen los actores no estatales. Las potencias ya no están solas.

El pragmatismo sobre el que se sustenta la *realpolitik* exige reconocer que los intereses nacionales también están cambiando. La velocidad del cambio depende de la posición que se ocupa en la estructura de las relaciones internacionales respecto a la potencia que ocupa la posición central. Los intereses de una nación poderosa no son los mismos que los que adquiere cuando se convierte en potencia regional, y menos todavía si alcanza la condición de potencia mundial. Lo que no es menos cierto es que los intereses nacionales o regionales no se pierden, se mantienen y se van acumulando.

El poder y la influencia deferencial se van expandiendo conforme se alcanzan cotas superiores de poder. Es un proceso que necesita contar con más *inputs* para poder mantener el *output* final (poder total como resultante de la suma de los poderes parciales). De acuerdo con este planteamiento (realismo político donde el poder sigue siendo *unipolar*) en el reparto del poder se consideran tres niveles. En el plano más alto, el poder no se discute, la posición preferente sigue siendo ocupada por Estados Unidos. No existe otra potencia que disponga de recursos semejantes. Sin embargo, la capacidad de Estados Unidos para seguir imponiendo su voluntad mediante el poder duro (capacidad militar) ya no resulta tan evidente en el nuevo escenario internacional. Los conflictos asimétricos han puesto de manifiesto las limitaciones de la *revolución en los asuntos militares*. La técnica ya no es suficiente. Estados Unidos tiene que solicitar la colaboración de socios para poder hacer frente a las necesidades que le supone mantener un nivel alto de eficacia para actuar en términos de poder duro.

Por debajo de este primer nivel aparece el poder *blando* sustentado en la economía, en la cultura, considerada en el término más amplio del término, en la eficacia y garantía de las instituciones del Estado. En este caso el poder responde a una estructura multipolar. Por debajo de este segundo nivel el poder lo ejercen actores no estatales que por ahora demuestran un desorden que responde a la defensa de los intereses particulares.

En escenarios indeterminados la exigencia es actuar con decisiones que deberán ser las acertadas. Se tiene que abandonar el idealismo utópico. La indecisión termina por agravar los hechos pues no se puede permane-

cer inactivos mientras el desorden se acelera. Es una ley física que se puede aplicar a la política. Debe superarse la mala conciencia (falso progresismo) de que se está donde se está porque se ocupa esa posición a costa de los demás, imponiéndose a ellos por la fuerza. La conclusión apresurada (de ese falso idealismo) es que se debe renunciar al ejercicio de poder, sobre todo el poder duro.

La Historia es la suma de éxitos y fracasos, de grandezas y miserias que no se pueden olvidar, como tampoco se puede comenzar la Historia allí donde incomode menos. Se asume la Historia para que a partir de ella se pueda seguir construyendo el futuro. Mantener la postura contraria supone cuestionar la razón de ser, las normas morales y políticas que han permitido llegar a cotas de desarrollo y progreso con las que se ayuda precisamente a los todavía no las han alcanzado. Una vez en la modernidad (que tanto costó a tantos) no se puede retroceder a tiempos pasados y más injustos.

El optimismo de finales del siglo XX hizo creer que las fuerzas de la *geopolítica* (poder duro) desaparecían y dejaban paso a las nuevas leyes de la *geoeconomía* (considerada como poder blando). En este cambio aparente no se pudo ver, o no se quiso ver que tras la simplificación de los primeros momentos donde se desmantelaba la Unión Soviética se iniciaba el camino de la recuperación de sus intereses vitales. Quería recuperar el prestigio perdido como potencia. Al mismo tiempo se llegó a creer que Estados Unidos alcanzaba el objetivo final de nación poderosa capaz de imponer sin discusión su liderazgo mundial.

Por otro lado, China tras su inicial aislamiento trataba de poner orden en un espacio de dimensiones colosales que también consideró como suyo. Mientras tanto otras naciones buscaban el lugar que querían ocupar en el nuevo reparto. Japón quedó relegado de las primeras posiciones hasta que pudiera poner orden en su particular crisis económica manteniendo su condición de sociedad *peculiar, formalmente occidental* con graves problemas. La Unión Europea siguió manteniendo sus indefiniciones. Creyó que su peculiar estructura política basada en la cooperación y con el único fin de consolidar la libertad y la democracia serviría de modelo que podría eliminar las amenazas pasadas. El deseo no se ha correspondido con la realidad. A todas ellas se sumaron otras potencias que emergían en el escenario internacional. El mundo ya no se puede interpretar en términos *triádicos*. Hay que buscar una figura geométrica con más vértices.

De las distintas teorías que explican las relaciones internacionales cabe destacar dos. Una, la que aplica el principio de la *realpolitik*, y dos, la que

trata de aplicar el principio del *deber ser*. La experiencia demuestra que el enfoque pragmático se impone al optimismo confiado. Son teorías que resultan antagónicas entre sí. Se propone que debe llegarse a la síntesis de las dos. Un ejemplo es el caso de Rusia. En un momento se impuso a Rusia la condición de potencia *derrotada* en la guerra fría; debía renunciar a su pasado y abrir las fronteras a los productos occidentales (se volvía a repetir experiencias del pasado). Aceptado este papel por los antiguos dirigentes sin convencimiento alguno, a la fuerza, los nuevos dirigentes, los actuales, imponen sus reglas tras haber conseguido el control del mercado de la energía en Europa, vital para sus *vencedores* sin que por ello deje de trabajar en otros vectores: Oriente y América Latina.

Las sociedades posmodernas (Arnold Toynbee) corren el riesgo, evidenciado por la Unión Europea de no saber actuar en un escenario desigual donde unas sociedades se fortalecen bajo el amparo del poder duro, mientras otras hacen uso del poder blando. Por ahora el modelo europeo sigue siendo atractivo (Estado de bienestar; sociedades avanzadas, desarrollo, garantías jurídicas) para los países que se han independizado del poder totalitario. Sin embargo, este capital no está sirviendo para ejercer una influencia efectiva en un espacio de intereses que sigue planteándose en los términos clásicos donde se ejerce el poder duro. Los ciudadanos de los países que se han incorporado a la Unión Europea muestran su desconfianza por la ausencia de coherencia entre el poder blando y el poder duro que aplica la Unión (datos sistemáticos de los *Eurobarómetros*).

El poder sigue siendo como siempre la capacidad de imponer la voluntad particular a otros, al tiempo que se es capaz de evitar que hagan lo que no se quiere, ni tampoco interesa que hagan. El poder nunca se ha sustentado en una única razón. El poder es el resultado de un agregado de fuerzas donde la fuerza militar (*la última razón del rey*, del Estado) se suma a la fuerza que aporta la actividad económica, la ciencia y el conocimiento (preferentemente aplicado) las relaciones diplomáticas, las infraestructuras, la eficacia de las instituciones, la voluntad decidida de la mayoría de la población y de los líderes, la confianza que depositan los demás países en la sociedad y en el Estado. El declive en uno de esos sumandos puede ser interpretado como declive del poder de un Estado, o de una potencia. Puede ser así, y así es el caso de Estados Unidos, pero la disminución se compensa con otras capacidades crecientes de poder en otras facetas de la sociedad. Véanse los datos de los cuadros de indicadores parciales 5, pp. 58-59; 6, p. 60-61 y 7, p. 62-65, y el resultado de poder total que se refleja en el cuadro 8, p. 66-67.

**Cuadro 5.**— *Distribución de los países en cuartiles según la Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), año 2007.*

	<b>Países</b>	<b>PPA</b>		<b>Países</b>	<b>PPA</b>
1A	Luxemburgo	60.228	3	Omán	15.602
	Estados Unidos	41.890		Estonia	15.478
	Noruega	41.420		Trinidad y Tobago	14.603
	Irlanda	38.505		Lituania	14.494
	Islandia	36.510		Argentina	14.280
	Suiza	35.633		Polonia	13.847
	Hong Kong (SAR)	34.833		Letonia	13.646
	Dinamarca	33.973		Saint Kitts y Nevis	13.307
	Austria	33.700		Croacia	13.042
	Canadá	33.375		Mauricio	12.715
	Reino Unido	33.238	Antigua y Barbuda	12.500	
			Botsuana	12.387	
			Chile	12.027	
1B	Holanda	32.684		República Surafricana	11.110
	Suecia	32.525		Malasia	10.882
	Finlandia	32.153		Rusia	10.845
	Bélgica	32.119		México	10.751
	Australia	31.794		Libia	10.335
	Japón	31.267		Costa Rica	10.180
	Francia	30.386		Uruguay	9.962
	Singapur	29.663		Rumania	9.060
	Alemania	29.461		Bulgaria	9.032
	Italia	28.529		Tailandia	8.677
2A	Brunei	28.161		Turquía	8.407
	Qatar	27.664		Brasil	8.402
	España	27.169		Túnez	8.371
	Kuwait	26.321		República Dominicana	8.217
	Israel	25.864		Tonga	8.177
	Emiratos Árabes Unidos	25.514		Irán	7.968
	Nueva Zelanda	24.996		Bielorrusia	7.918
	Grecia	23.381		Guinea Ecuatorial	7.874
	Chipre	22.699		Kazajistán	7.857
	Eslovenia	22.273		Granada	7.843
	Corea del Sur	22.029		Suriname	7.722
				Panamá	7.605
2B	Bahrein	21.482		Namibia	7.586
	República Checa	20.538		Colombia	7.304
	Portugal	20.410		Macedonia (TFYR)	7.200
	Malta	19.189		Belice	7.109
	Bahamas	18.380		Argelia	7.062
	Hungría	17.887		Bosnia-Herzegovina	7.032
	Barbados	17.297			
	Seychelles	16.106			
	Eslovaquia	15.871			
	Arabia Saudí	15.711			

**Cuadro 5.- (Continuación).**

Países	PPA	Países	PPA
4 Gabón	6.954	4 Ghana	2.480
Ucrania	6.848	Pakistán	2.370
China	6.757	Angola	2.335
Santa Lucía	6.707	Guinea	2.316
Venezuela	6.632	Camerún	2.299
San Vicente y Granadinas	6.568	Mauritania	2.234
Dominica	6.393	Santo Tomé y Príncipe	2.178
Samoa	6.170	Yibuti	2.178
Fiji	6.049	Mongolia	2.107
Perú	6.039	Moldavia	2.100
Cuba	6.000	Sudán	2.083
Cabo Verde	5.803	Uzbekistán	2.083
Líbano	5.584	Bangladesh	2.063
Jordania	5.530	Laos	2.053
Albania	5.316	Zimbabue	2.039
Maldivas	5.261	Islas Salomón	2.031
El Salvador	5.255	Comores	1.993
Filipinas	5.137	Kirguizistán	1.927
Azerbaiyán	5.016	Gambia	1.921
Armenia	4.945	Senegal	1.792
Suazilandia	4.824	Haití	1.663
Paraguay	4.642	Costa de Marfil	1.648
Sri Lanka	4.595	Nepal	1.550
Guatemala	4.568	Togo	1.506
Marruecos	4.555	Uganda	1.454
Guyana	4.508	Chad	1.427
Ecuador	4.341	Tayikistán	1.356
Egipto	4.337	Congo	1.242
Jamaica	4.291	Mozambique	1.240
Indonesia	3.843	Kenia	1.224
Turkmenistán	3.838	República Centroafricana	1.213
Siria	3.808	Burkina Faso	1.206
Nicaragua	3.674	Ruanda	1.141
India	3.452	Benin	1.128
Honduras	3.430	Nigeria	1.109
Georgia	3.365	Eritrea	1.055
Lesotho	3.335	Etiopía	1.033
Vanuatu	3.225	Mali	1.027
Vietnam	3.071	Myanmar	1.023
Bolivia		Zambia	
Camboya			
Papúa Nueva Guinea			

NOTA: La PPA, mide el poder adquisitivo relativo de monedas de diferentes países respecto de los mismos tipos de bienes y servicios. Permite efectuar comparaciones más exactas de los niveles de vida en los distintos países.

Fuente: Banco Mundial, 2008.

**Cuadro 6.– Distribución de los países en cuartiles según el Índice de Libertad Económica (ILE), año 2007.**

Países	ILE	Países	ILE
1A Hong Kong (SAR)	90,25	2A Corea del Sur	67,886
Singapur	87,38	Omán	7,45
Irlanda	82,35	Hungría	67,25
Australia	82,00	México	66,37
Estados Unidos	80,56	Jamaica	66,16
Nueva Zelanda	80,25	Israel	66,08
Canadá	80,18	Malta	66,03
Chile	79,79	Francia	65,35
Suiza	79,72	Costa Rica	64,75
Reino Unido	79,55	Panamá	64,65
Dinamarca	79,23	Malasia	64,54
Estonia	77,78	Uganda	64,43
Holanda	76,82	Portugal	64,30
Islandia	76,51	Tailandia	63,49
Luxemburgo	75,20	Perú	63,46
Finlandia	74,79	Albania	63,33
Japón	72,47	República Surafricana	63,24
Mauricio	72,29	Jordania	63,02
Bahrein	72,22	Bulgaria	62,92
Bélgica	71,48	Arabia Saudí	62,84
		Belice	62,81
1B Barbados	71,33	2B Mongolia	62,78
Chipre	71,31	Emiratos Árabes Unidos	62,76
Alemania	71,16	Italia	62,46
Bahamas	71,09	Madagascar	62,40
Taiwan	71,03	Qatar	62,21
Lituania	70,80	Colombia	61,91
Suecia	70,42	Rumania	61,53
Armenia	70,34	Fiji	61,53
Trinidad y Tobago	70,24	Kirguizistán	61,15
Austria	69,98	Macedonia	61,13
España	69,71	Namibia	61,03
Georgia	69,23	Líbano	60,87
El Salvador	69,21	Turquía	60,76
Noruega	68,99	Eslovenia	60,58
Eslovaquia	68,74	Kazajistán	60,54
Botsuana	68,61	Paraguay	60,53
República Checa	68,52	Guatemala	60,50
Letonia	68,33	Honduras	60,23
Kuwait	68,30		
Uruguay	68,09		

**Cuadro 6.– (Continuación).**

	<b>Países</b>	<b>ILE</b>		<b>Países</b>	<b>ILE</b>
3	Grecia	60,07	4	Indonesia	53,87
	Nicaragua	59,95		Malawi	53,81
	Kenia	59,585		Bosnia-Herzegovina	53,72
	Polonia	9,49		Gabón	53,57
	Túnez	59,35		Bolivia	53,25
	Egipto	59,16		Etiopía	53,22
	Suazilandia	58,85		Yemen	52,84
	República Dominicana	58,53		China	52,83
	Cabo Verde	58,40		Guinea	52,77
	Moldavia	58,38		Níger	52,72
	Sri Lanka	58,31		Guinea Ecuatorial	52,50
	Senegal	58,16		Uzbekistán	52,31
	Filipinas	56,86		Yibuti	52,31
	Pakistán	56,84		Lesotho	51,88
	Ghana	56,66		Ucrania	51,07
	Gambia	56,61		Rusia	49,93
	Mozambique	56,57		Vietnam	49,80
	Tanzania	56,40		Guyana	49,35
	Marruecos	56,39		Laos	49,21
	Zambia	56,37		Haití	48,95
	Camboya	56,18		Sierra Leona	48,92
	Brasil	55,92		Togo	48,84
	Argelia	55,66		República Centroafricana	48,25
	Burkina Faso	55,63		Chad	47,73
	Malí	55,53		Angola	47,15
	Nigeria	55,48		Siria	46,57
	Ecuador	55,39		Burundi	46,33
	Azerbaiyán	55,29		República del Congo	45,21
	Argentina	55,11		Guinea-Bissau	45,07
	Mauritania	55,02		Venezuela	44,96
	Benin	55,00		Bangladesh	44,92
	Costa de Marfil	54,94		Bielorrusia	44,66
	Nepal	54,68		Irán	44,01
	Croacia	54,58		Turkmenistán	43,36
	Tayikistán	54,46		Myanmar	39,52
	India	54,21		Libia	38,66
	Ruanda	54,14		Zimbabue	29,83
	Camerún	54,01		Cuba	27,52
	Suriname	53,89		Corea del Norte	9,30

NOTA: El ILE se elabora a partir de valoraciones sobre la libertad del comercio internacional, carga fiscal, control del gasto gubernamental, flexibilidad monetaria, garantía de las inversiones, transparencia financiera, defensa de los derechos de propiedad, acciones contra la corrupción y libertad laboral.

Fuente: Heritage Foundation, 2008.

**Cuadro 7.**— Distribución de los países en cuartiles según el valor del índice total de competencia y desagregación de los índices que lo componen, año 2007.

Países	Elemento básico	Eficacia	Innovación	VALOR TOTAL
1A Dinamarca	6,14	5,44	5,36	19,03
Suiza	6,05	5,35	5,77	18,98
Singapur	6,08	5,38	5,14	18,75
Suecia	5,94	5,34	5,62	18,74
Finlandia	6,11	5,19	5,56	18,71
Estados Unidos	5,41	5,77	5,68	18,71
Hong Kong (SAR)	6,03	5,45	4,81	18,62
Alemania	5,82	5,28	5,70	18,53
Holanda	5,90	5,31	5,21	18,44
Reino Unido	5,59	5,53	5,10	18,30
Canadá	5,73	5,39	5,01	18,23
Corea del Sur	5,67	5,28	5,42	18,19
Japón	5,41	5,27	5,70	17,97
Noruega	5,84	5,13	4,89	17,93
Australia	5,71	5,29	4,61	17,85
Austria	5,75	5,02	5,22	17,81
Francia	5,70	5,04	5,08	17,70
1B Taiwan	5,50	5,10	5,31	17,64
Bélgica	5,48	4,96	5,09	17,29
Israel	5,22	5,10	5,35	17,29
Nueva Zelanda	5,53	5,10	4,42	17,23
Islandia	5,52	4,95	4,81	17,19
Irlanda	5,31	5,05	4,80	17,06
Malasia	5,43	4,88	4,83	16,98
Luxemburgo	5,67	4,75	4,57	16,97
España	5,32	4,68	4,20	16,21
Estonia	5,25	4,66	4,07	16,03
Emiratos Árabes Unidos	5,36	4,45	3,99	15,82
Chile	5,17	4,58	4,06	15,79
Portugal	5,14	4,48	4,04	15,59
Tailandia	5,03	4,56	4,04	15,57
Qatar	5,38	4,27	3,92	15,54
Eslovenia	5,10	4,40	4,20	15,50

**Cuadro 7.– (Continuación).**

	<b>Países</b>	<b>Elemento básico</b>	<b>Eficacia</b>	<b>Innovación</b>	<b>VALOR TOTAL</b>
2A	República Checa	4,85	4,54	4,33	15,44
	Túnez	5,16	4,19	4,32	15,33
	Puerto Rico	4,78	4,48	4,33	15,26
	Kuwait	5,27	4,17	3,98	15,23
	Chipre	5,21	4,12	3,75	15,00
	Bahrein	5,18	4,21	3,53	14,99
	Arabia Saudí	5,06	4,12	3,93	14,89
	Lituania	4,82	4,33	3,94	14,89
	Eslovaquia	4,64	4,46	3,84	14,80
	China	4,80	4,26	3,89	14,74
	Barbados	5,12	4,03	3,71	14,73
	Italia	4,55	4,38	4,18	14,73
	República Surafricana	4,45	4,44	4,16	14,67
	Omán	5,07	3,89	4,00	14,60
	Malta	4,92	4,12	3,70	14,59
2B	India	4,22	4,52	4,36	14,59
	Letonia	4,73	4,32	3,55	14,56
	Hungría	4,54	4,34	3,98	14,55
	Indonesia	4,14	4,43	4,10	14,22
	Grecia	4,70	4,07	3,68	14,21
	Polonia	4,41	4,30	3,66	14,16
	México	4,53	4,17	3,66	14,13
	Jordania	4,75	3,94	3,76	14,12
	Turquía	4,44	4,16	3,90	14,11
	Croacia	4,60	4,00	3,77	14,02
	Panamá	4,62	3,94	3,62	13,88
	Rusia	4,36	4,19	3,50	13,85
	Mauricio	4,61	3,92	3,60	13,83
	Costa Rica	4,15	4,08	4,06	13,68
	Kazajistán	4,40	4,03	3,43	13,63
	Trinidad y Tobago	4,51	3,78	3,47	13,42
	Uzbekistán	4,36	3,77	3,86	13,40

**Cuadro 7.– (Continuación).**

Países	Elemento básico	Eficacia	Innovación	VALOR TOTAL
3 Colombia	4,23	3,96	3,61	13,39
Brasil	3,82	4,12	3,99	13,27
El Salvador	4,45	3,77	3,29	13,23
Filipinas	3,99	4,03	3,61	13,17
Rumania	4,07	3,98	3,54	13,17
Marruecos	4,34	3,72	3,59	13,16
Uruguay	4,47	3,68	3,36	13,16
Azerbaiyán	4,41	3,65	3,60	13,16
Vietnam	4,20	3,85	3,51	13,13
Sri Lanka	4,10	3,80	3,92	13,13
Jamaica	4,08	3,90	3,65	13,12
Ucrania	4,06	3,93	3,52	13,07
Bulgaria	4,22	3,83	3,26	13,00
Argelia	4,68	3,45	3,11	12,97
Montenegro	4,47	3,60	3,18	12,95
Argentina	4,13	3,75	3,44	12,85
Egipto	4,18	3,63	3,62	12,83
Perú	3,90	3,92	3,45	12,81
Namibia	4,46	3,52	3,03	12,74
Botsuana	4,22	3,68	3,13	12,71
Guatemala	4,11	3,61	3,57	12,68
Serbia	4,19	3,56	3,30	12,58
Siria	4,26	3,37	3,44	12,46
Honduras	4,17	3,50	3,27	12,45
Pakistán	3,84	3,70	3,50	12,42
Macedonia (TFYR)	4,25	3,45	3,12	12,40
Nigeria	3,66	3,76	3,60	12,32
Georgia	4,07	3,55	2,90	12,20
Kenia	3,52	3,74	3,75	12,18
República Dominicana	3,90	3,55	3,19	12,12
Libia	4,39	3,11	3,05	12,04
Armenia	4,05	3,36	3,06	11,97
Venezuela	3,78	3,53	3,16	11,92

**Cuadro 7.– (Continuación).**

	<b>Países</b>	<b>Elemento básico</b>	<b>Eficacia</b>	<b>Innovación</b>	<b>VALOR TOTAL</b>
4	Ecuador	4,07	3,27	3,06	11,86
	Senegal	3,78	3,33	3,46	11,77
	Bosnia-Herzegovina	3,78	3,48	2,86	11,69
	Tanzania	3,68	3,38	3,38	11,67
	Moldavia	3,87	3,36	2,87	11,64
	Bangladesh	3,60	3,55	2,99	11,62
	Gambia	3,83	3,24	3,21	11,57
	Mongolia	3,80	3,34	2,95	11,55
	Albania	3,83	3,33	2,72	11,46
	Suriname	4,04	2,99	2,91	11,33
	Camboya	3,62	3,31	3,05	11,32
	Benin	3,72	3,13	3,24	11,28
	Bolivia	3,85	3,17	2,65	11,21
	Uganda	3,25	3,47	3,32	11,20
	Nicaragua	3,60	3,28	2,90	11,17
	Burkina Faso	3,58	3,19	3,19	11,15
	Malí	3,53	3,14	3,17	11,00
	Madagascar	3,51	3,14	3,20	10,99
	Camerún	3,51	3,18	2,99	10,95
	Nepal	3,54	3,18	2,89	10,94
	Tayikistán	3,57	3,07	3,00	10,87
	Kiguizistán	3,45	3,21	2,88	10,86
	Zambia	3,36	3,24	2,90	10,79
	Etiopía	3,32	3,26	2,90	10,77
	Paraguay	3,41	3,19	2,65	10,66
	Guyana	3,33	3,14	2,98	10,64
	Mauritania	3,47	2,93	3,00	10,52
	Lesotho	3,52	2,94	2,60	10,40
	Timor-Leste	3,57	2,68	2,47	10,02
	Mozambique	3,04	3,01	2,78	9,96
	Zimbabue	2,71	3,15	2,98	9,83
	Burundi	3,00	2,59	2,56	9,17
	Chad	2,88	2,64	2,62	9,11

NOTA: Los índices desagregados incluyen valores que tienen que ver, en el caso de elementos básicos, con las instituciones, infraestructuras y la estabilidad económica; eficacia de las universidades, la de los distintos mercados y de la tecnología; en la innovación se valoran las empresas innovadoras y los gastos en investigación y desarrollo. La metodología empleada ha sido desarrollada por Xavier Sala i Martin. Se puede ver en la fuente que se indica.

Fuente: Elaborado mediante análisis factorial a partir de los datos publicados por el Foro Económico Mundial (Foro de Davos), 2008.

**Cuadro 8.**– *Distribución del poder total de los países en cuartiles según los indicadores económicos, sociales e institucionales utilizados en los cuadros anteriores.*

Países	Poder	Países	Poder
1A Canadá	15	2B Arabia Saudí	8
Dinamarca	15	Lituania	8
Estados Unidos	15	Malasia	8
Hong Kong (SAR)	15	Malta	8
Reino Unido	15	Mauricio	8
Suiza	15	Tailandia	8
1B Australia	14	Hungría	7
Austria	14	Letonia	7
Finlandia	14	Omán	7
Holanda	14	República Surafricana	7
Irlanda	14	Trinidad y Tobago	7
Islandia	14	Botsuana	6
Japón	14	Costa Rica	6
Luxemburgo	14	Grecia	6
Noruega	14	México	6
Singapur	14	Panamá	6
Alemania	13	Uruguay	6
Bélgica	13		
Suecia	1 <sup>o</sup> 3		
Francia	12		
Nueva Zelanda	12		
Corea del Sur	11		
España	11		
2A Bahrein	10		
Chile	10		
Chipre	10		
Estonia	10		
Israel	10		
Kuwait	10		
Barbados	9		
Emiratos Árabes Unidos	9		
Eslovaquia	9		
Eslovenia	9		
Italia	9		
Portugal	9		
Qatar	9		
República Checa	9		

**Cuadro 8.– (Continuación).**

Países	Poder	Países	Poder
3 Armenia	5	4 Azerbaiyán	2
Bulgaria	5	Egipto	2
El Salvador	5	Filipinas	2
Georgia	5	Indonesia	2
Jordania	5	Kenia	2
Kazajistán	5	Kirguizistán	2
Túnez	5	Libia	2
Turquía	5	Marruecos	2
Colombia	4	Mongolia	2
Croacia	4	Nigeria	2
Jamaica	4	Pakistán	2
Macedonia (TFYR)	4	Paraguay	2
Namibia	4	Sri Lanka	2
Perú	4	Suriname	2
Polonia	4	Uzbekistán	2
Rumania	4	Benin	1
Albania	3	Bosnia-Herzegovina	1
Argelia	3	Burkina Faso	1
Argentina	3	Camboya	1
Brasil	3	Camerún	1
China	3	Ecuador	1
Guatemala	3	Gambia	1
Honduras	3	Malí	1
India	3	Mauritania	1
República Dominicana	3	Moldavia	1
Rusia	3	Mozambique	1
Uganda	3	Nepal	1
		Nicaragua	1
		Senegal	1
		Siria	1
		Tayikistán	1
		Ucrania	1
		Venezuela	1
		Vietnam	1
		Zambia	1
		Bangladesh	0
		Bolivia	0
		Chad	0
		Etiopía	0
		Guyana	0
		Lesotho	0
		Zimbabue	0

NOTA: El orden de los países, alfabético en cada uno de los cuartiles, se ha establecido considerando la posición que resulta al considerar la posición ocupada en cada uno de los indicadores de los cuadros precedentes.

La etapa compleja a la que se llega en las sociedades avanzadas introduce nuevas variables que pasan desapercibidas en el análisis convencional del poder. Aunque se supone que en esas sociedades todas las variables alcanzan valores elevados puede ocurrir que no sea así del todo. Pueden existir y existen descompensaciones entre las variables. En el caso de las potencias emergentes los desajustes son más evidentes que en el caso de las potencias y Estados poderosos. Los cuadros citados reflejan estas evidencias.

La globalización crea fuerzas productivas capaces de proyectar horizontes nuevos, impensables hasta ahora y que resultan inimaginables ante el futuro probable. El *desorden* creado por la novedad hace que en los primeros momentos sean pocos los ganadores, mientras que son más los que pierden. La experiencia demuestra que pasado el tiempo los beneficios terminan llegando a casi todos. Poco se puede entender si no se tiene en cuenta esta nueva perspectiva global. El presente y más el futuro debe entenderse con mentalidad global, o por lo menos debe incorporarse esta escala en el nuevo modo de pensar.

En este cambio en la escala de percepción tendrán y ejercerán el poder los que aprendiendo del pasado, trabajen en el presente orientando sus acciones hacia el futuro. Por ahora los datos (análisis factorial) permiten destacar la importancia de los sistemas de enseñanza y de investigación, la calidad de los recursos que utilizan los ciudadanos, la confianza y la eficacia de las instituciones, la tendencia que reduce las diferencias entre los grupos sociales por el esfuerzo de cada uno de ellos, y la calidad de vida, por señalar las variables más significativas. Todas ellas demuestran que son las bases sobre las que se han formado y se están construyendo los estados que serán poderosos.

La globalización no ha conseguido la desaparición de las fronteras, han cobrado mayor significación. Los Estados siguen ejerciendo el control sobre los espacios de una soberanía ampliada. En la era global los límites de los espacios están definidos por intereses nacionales. Otra razón que explica el desorden es que se producen intersecciones entre los intereses de los Estados. Ahora la debilidad de la soberanía nacional se manifiesta en la falta de control sobre movimientos de capitales (monetarios, personas, ideas y bienes materiales), y ante los nuevos instrumentos financieros. La nueva realidad del poder no permite elaborar una política propia y coherente si se plantea con esquemas de otra época. En la parte más contundente del comunicado de la Cumbre Económica de Washington se dice que no se puede ir contra esta corriente global que lleva a la moder-

nidad. Los errores deben evitarse, pero las utopías (por su propia definición) no pueden ordenar el desconcierto ya que no son de ningún sitio: las utopías no existen en la realidad.

La globalización supone el aumento de la prosperidad general (Xavier Sala i Martín) y tiene otra ventaja. En tiempos de la guerra fría el enfrentamiento entre capitalismo y socialismo mantuvo la amenaza de la confrontación que podría haber terminado en una guerra, quizás la última pues todo habría desaparecido. La globalización económica permite la coexistencia de diferentes modos de entender y ejercer el capitalismo sin que exista el mismo temor de destrucción de antaño. Con la globalización han surgido otros riesgos y problemas, para unos hay remedio, para otros se desconocen las causas que los producen. El debate sobre la globalización se plantea en términos de balance contable donde se cuentan los beneficios que aporta y los problemas que crea. No resulta fácil aplicar este método contable pues el apartado de costes se presenta con argumentos ideológicos de difícil cuantificación, mientras que los beneficios se van a obtener a medio y largo plazo.

Una de las principales víctimas del siglo XX ha sido el final de las utopías. Las que se proponen (radicalismos de todo tipo) tienen en el *mundo de ayer* (Stefan Zweig) su punto de referencia. Las utopías existen nada más que en la Literatura. El intento por llevarlas a la práctica siempre terminaron en fracaso después cometer toda suerte de violencias y atrocidades contra personas indefensas. Con la caída del muro de Berlín cayeron no pocas *certezas* que no han sido sustituidas por otras nuevas, ni tampoco por la recuperación de las habían sido válidas en tiempos pasados. Parece que fuera necesario empezar de nuevo en todo, sin reconocer lo que de válido ha existido hasta ahora después de eliminar lo que no sirve. Lo cómodo, hasta que se construya el nuevo andamiaje de valores, es aceptar el eclecticismo de que todo vale y más si llega de fuera. Seguir las indicaciones de activistas con arrojo y sin apenas argumentación. Otro aspecto más de la crisis se debe a la renuncia explícita a defender los valores en los que se cree. El tiempo de los *conductores* (no todos fueron de fiar) ha dejado paso al tiempo de los *seductores* (no menos peligrosos).

Hoy como en el pasado no existe un modelo único de sociedad. El tiempo histórico no coincide con el tiempo cronológico en el que viven los distintos mundos. Las autocracias conviven con las democracias más consolidadas, el mundo antiguo con el moderno. La situación no es nueva pues siempre se ha producido la confrontación entre mundos y culturas diferentes. La idea de una única comunidad internacional deja paso al

reconocimiento de la existencia de comunidades (culturas) que pueden estar enfrentadas entre sí, mientras que con otras existe el consenso y el acuerdo sin cada una de ellas renuncien sus peculiaridades.

Se llega así a la situación paradójica donde se debe aceptar un principio que roza la condición de dilema. Para imponer, defender o mantener los principios morales que garantizan el dominio de los derechos humanos se deben aplicar medidas que rozan esos principios morales. Intervenir en la defensa de los derechos humanos es una forma de *imperialismo democrático liberal* que justifica el derecho a intervenir sin dudas:

«A mi modo de ver la guerra jamás está justificada desde el punto de vista moral. Pero hay épocas en las que es necesario hacer lo que es moralmente dudoso por el bien de las estructuras que permiten el triunfo de nuestros valores.»

El argumento es de Ralf Dahrendorf (justificando la intervención militar en Irak), y semejante al que tuvo que plantear Bertrand Russell cuando aceptó combatir al régimen nazi. La decisión se justifica en ambos casos porque había que eliminar regímenes peligrosos, no a sus dirigentes.

El final de las *garantías de estabilidad* mediante la disuasión nuclear (ciclo antiguo) se sustituye por la dependencia creada por el sistema económico de la sociedad global. Los países productores de materias estratégicas necesitan mercados donde venderlas. Se da la paradoja de que quien ataca a otro lo necesite para que transforme lo que después no está dispuesto a venderle (petróleo venezolano). La dependencia económica crea redes de beneficio mutuo, y se crean situaciones donde es posible el chantaje, o la coacción. El control de los mercados de bienes estratégicos es una fuente de poder igual de contundente como puede ser la disuasión con las armas. La debilidad o fortaleza de un país se manifiesta en su capacidad para actuar de manera autónoma o dependiente en el juego de influencias, de poder. Las relaciones comerciales no se realizan en el vacío, no son neutrales. No cabe discutir la importancia de las relaciones comerciales, también se debe aceptar que por sí mismas su capacidad de influencia es limitada si no se acompañan con otras manifestaciones de poder.

Una hipótesis. En la confrontación entre tradición y modernidad siempre termina venciendo la modernidad. Las potencias que ya lo son y las que pretenden serlo han asumido los valores económicos, tecnológicos y sociales que definen el núcleo central de la modernidad. Pueden mantener conductas y modos de pensar tradicionales en los aspectos periféri-

cos de la vida social. La evidencia demuestra que lo uno no impide lo otro. El desarrollo (económico y material) se puede alcanzar sin la necesidad de crear una estructura política de carácter democrático, pero la modernización es incompatible con sistemas autocráticos. La reacción supone retroceder a un tiempo pasado, remoto y lejano si se compara con lo vivido en el presente. Esta vuelta al pasado puede ser aceptada por unos pocos, los iluminados y los conversos, y se puede imponer por la fuerza a los que no aceptan la regresión. Cabe dudar de que la mayoría de la población de esas sociedades autocráticas deseen de forma mayoritaria retroceder y renunciar a lo que han vivido, o a lo que han visto también al otro lado de sus fronteras.

En cada etapa del ciclo histórico el orden internacional responde a la *configuración particular del poder*. El poder es una *construcción social* que responde a las circunstancias del momento. Por lo tanto, el orden político futuro será impuesto por los que además de recursos poder tengan voluntad colectiva de darle forma. Por ahora la manifestación más contundente de esa voluntad la están manifestado las autocracias y los fundamentalistas. La pregunta es si las democracias liberales van a mostrar una actitud decidida para defender el progreso y la modernidad, o se mostrarán satisfechas con lo alcanzado. No debe olvidarse que la democracia, como el progreso, el bienestar y la modernidad son trayectorias que nunca terminan.

Ante la falta de resultados prácticos, gestionados por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, cabe la posibilidad de estimular la formación de sociedades democráticas convencidas de la importancia del reto. No se trata de un llamamiento al cierre de filas para fijar enemigos a batir, como para valorar y legitimar actuaciones que protegen principios de valor universal. Principios que por primera vez no se imponen por la fuerza con el fin de defender intereses de clase o de ideología.

La democracia es posible pero es difícil implantarla en una sociedad que nunca la conoció. Resulta fácil incorporar las formas democráticas (partidos, elecciones y parlamentos), pero la esencia de la democracia, la cultura cívica, exige realizar esfuerzos continuados y voluntad decidida para implantarla y defenderla. La democracia de las sociedades avanzadas resulta incompatible con sistemas autocráticos y teocráticos. Debe dejarse a un lado el optimismo desmesurado que anunció que la democracia sería inevitable tras el final de la guerra fría. Se llegó a creer que el modelo a copiar no podía ser otro que el de la *sociedad occidental*. Una democracia donde la libertad de la persona (está) garantizada jurídicamente,

protegida de toda forma de arbitrariedad pública, donde las personas alcanzan su liberación de las desventajas económicas y sociales, y su libertad intelectual. Un sistema donde se estimula el derecho a tener convicciones divergentes, a discutir las con otros y a defenderlas públicamente. Una forma política que garantiza el derecho de cada cual a gobernarse a sí mismo.

Son pocas las sociedades democráticas que cumplen con todos estos requisitos. Las democracias seguirán siendo una excepción. En las sociedades desarrolladas con gobierno no democráticos, los regímenes autoritarios (Juan Linz), los gobernantes y las élites ejercen un poder *benévolo* donde se reservan la autoridad moral y política y dejan *libres* a sus súbditos siempre que no reclamen libertad de opinión y de participación política. Los súbditos deben limitarse a obedecer y seguir los mandatos que imponen los gobernantes de turno.

### **Nuevas formas de poder**

Por acción o por disuasión, la capacidad militar sigue siendo la manifestación del poder del Estado pues así garantiza su soberanía e independencia. Las Fuerzas Armadas ejercen la violencia legítima del Estado, o la violencia legal allí donde la legitimidad no existe. El poder militar sigue siendo el poder duro que mantienen los Estados y sigue estando presente en las relaciones internacionales. El poder de un Estado no queda reducido a esta razón, la *última razón del Estado*. Alejado, que no desaparecido el peligro de la guerra un Estado ejerce su poder frente a otro Estado con otros medios no menos sutiles y contundentes.

En tiempos del pasado (años veinte del siglo XX) se consideró la población como indicador que mostraba el poder de un Estado. La población podía movilizarse como soldado y como trabajador. Hoy, y más en el futuro las cifras de población no importan tanto como su productividad y sobre todo como *capital humano* (conocimientos, motivaciones y actitudes). El poder de un Estado se mide también por la eficacia y la eficiencia de sus instituciones y de las personas que gestionan los asuntos públicos. La confianza propia y ajena ante las acciones de los gobernantes, de los gestores de los bienes y servicios públicos y privados son otras tantas manifestaciones del poder de un Estado. Estas variables y las relaciones de dependencia que se establecen entre ellas explican en términos matemáticos la capacidad económica de un país. Esa capacidad es otra forma de considerar el poder que se relaciona de la misma manera, aunque no

siempre, con el poder militar del Estado. El poder blando no siempre se corresponde con la misma capacidad determinante del poder duro, o al revés. La excepciones existen, pero son contadas.

No resulta fácil localizar y definir, en términos de validez y fiabilidad, las variables que resumen el poder de un Estado. A partir de los análisis realizados por los centros de estudio de organizaciones internacionales solventes (Banco Mundial, Foro Davos, Heritage Foundation y Fund for Peace) se han preparado los cuadros que se han indicado y, a partir de ellos, se ha elaborado un índice global que ha permitido ordenar y agrupar los países de acuerdo con el poder que se deduce de los indicadores parciales. El método, limitado, ha permitido presentar el resultado en cuartiles de poder. Hay que dejar para otro momento la descripción del método seguido (análisis factorial) para ordenar los países según los conceptos de poder en cada caso. El método seguido ha sido multidimensional. Sigue siendo un método parcial pues habrá que seguir añadiendo nuevos elementos de poder y comprobar en cada caso tanto su validez, como su fiabilidad para explicar algo tan complejo como es el poder de un Estado.

En la sociedad global hay otras formas de ejercer el poder. En la economía el control de la deuda siempre ha sido una amenaza latente que puede ser utilizada como *arma de disuasión* contra un Estado. En los últimos años ha surgido un nuevo instrumento que por ahora es de apoyo pero que se puede convertir en un medio de disuasión incluso de chantaje: *fondos soberanos*. No deja de ser contradictoria la denominación pues la soberanía de los que los reciben se puede ver alterada, incluso se puede llegar a ponerla en peligro. Los fondos soberanos están formados con el dinero acumulado por gobiernos de países productores de materias primas estratégicas, el petróleo fundamentalmente, así como el ahorro forzado de la población por decisiones políticas, o porque no existe mercado donde gasta parte de la renta disponible.

El origen de los fondos soberanos surgió en Estados Unidos, en el estado de Alaska, por la subida continuada de los precios del petróleo. Los beneficios acumulados se invirtieron en fondos distribuyendo después los beneficios entre sus habitantes cuando disminuyó la renta del petróleo. La iniciativa fue seguida por otros países productores. Hoy, (año 2008) el mayor fondo soberano es el de Abu Dabi (administra 875.000 millones de dólares), seguido por el de Noruega (350.000), Arabia Saudí (300.000), y Kuwait (250.000), según los datos aportados por Xavier Sala i Martín. A los fondos soberanos que tuvieron en el petróleo su origen se unieron los de otros dos de países cuyos gobiernos obligan a los ciudadanos a ahorrar

de manera compulsiva (Singapur y China). En estos dos casos el volumen asciende a 470.000 y 200.000 millones de dólares respectivamente. Se calcula que entre unos y otros los fondos soberanos administran en la actualidad cerca de tres billones de dólares.

En su comienzo los fondos soberanos se invirtieron en bonos y rentas fijas de los Estados. La rentabilidad era segura, pero escasa. Después los propietarios de los fondos comenzaron a participar en empresas de mayor riesgo con el fin de obtener mayor rentabilidad a las inversiones. En momentos de crisis parte de los fondos se han dedicado a rescatar de la quiebra a importantes bancos occidentales. La aportación de dinero público de los Estados propietarios de los fondos solucionó de forma momentánea la situación. Se ha llegado a proponer la participación activa de los fondos soberanos como otro recurso más con el que hacer frente a la crisis económica.

Esta participación, masiva en cuanto al capital invertido, puede plantear problemas que terminarán por comprometer la independencia económica de las políticas de los Estados receptores de los fondos. Los riesgos de esta solución que se considera positiva y momentánea puede terminar afectando en parte el poder de los Estados y, en cualquier caso, introducir una nueva variable en las relaciones internacionales. El Banco de España también ha mostrado su preocupación por el riesgo que se puede asumir si previamente no se controla la participación de los fondos en las inversiones.

La economía de libre mercado (el modelo puro nunca ha existido) defiende la libertad del movimiento del capital. La duda surge cuando se trata de mantener el mismo principio ante las *inversiones estratégicas de los gobiernos de otras naciones*. Los movimientos de capitales tradicionales están regulados y limitados en situaciones excepcionales y ante sectores estratégicos. La situación se complica aún más, está por ver sus efectos, ante el *rescate* de bancos privados con los fondos de otros Estados. Se plantea la posibilidad de que detrás del apoyo financiero puedan ir presiones políticas, o la imposición y defensa de intereses que no son los de la nación ayudada pues se imponen desde la nación propietaria de los fondos.

Tras la *tormenta perfecta* los fondos soberanos habrán cruzado las fronteras de las naciones con problemas (lo seguirá haciendo en los próximos meses y años) y ya estarán bien asentados en sus estructuras económicas. Está por ver si los organismos internacionales (FMI, Banco Mundial,

Banco Central de la Unión Europea y G-7) son capaces de imponer a estos capitales las reglas de transparencia y de control que se están proponiendo, o las necesidades son tantas que los controles se dejan para otro momento. La muy peculiar propuesta de *regeneración del nuevo capitalismo* tampoco ha tomado decisión alguna (por ahora).

Ante el volumen de recursos que se manejan y las peculiaridades de los países propietarios (gobiernos y gobernantes) muestran su dureza potencial, a la que hay que añadir su opacidad. La necesidad de la regulación de los fondos soberanos resulta evidente ante los desequilibrios económicos que pueden crear. Los fondos soberanos son recursos de inversión a largo plazo que pueden ser utilizados como instrumentos de control de los ciclos, sobre todo los de depresión. Los propietarios de esos fondos, los gobiernos, no responden a criterios de transparencia y control. La excepción pueden ser los fondos de Noruega y los del estado de Alaska. A pesar de la seguridad jurídica que cabe esperar de un Estado como el de Noruega sus fondos fueron utilizados para imponer acciones abusivas contra Islandia. El incidente quedó zanjado tras la amenaza de Islandia de promover un escándalo internacional.

De cara a la regulación de los fondos soberanos se han propuesto recomendaciones que no van más allá de su enunciado en ensayos de economía aplicada y foros de política económica (Foro de Davos, 2008). Las propuestas tratan de evitar las posibles manipulaciones interesadas de los gobiernos propietarios contra los países receptores. Estas insinuaciones no son del agrado de los propietarios de los fondos pues se ven bajo la sospecha de manipuladores con objetivos no declarados. Algunas recomendaciones (Jorge Segrelles) se planteen bajo criterios económicos y no políticos. Se proponen normas de transparencia en las políticas inversoras, al tiempo que exige un control interno y gestión del riesgo de las inversiones. Los fondos no pueden alterar la libre competencia con el sector privado y su objetivo debe ser, además de promover la estabilidad financiera internacional, el cumplimiento de las reglas del país en que se invierten.

Desde la Unión Europea se sugiere que los fondos soberanos tienen que seguir los principios de transparencia que permitan crear un entorno abierto a las inversiones, tanto en la Unión Europea como en otros lugares. Deben contar con el respaldo de las organizaciones internacionales (FMI, Banco Mundial o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo en Europa). Tienen que utilizar los instrumentos financieros existentes en la Unión Europea y en las economías de los países comunitarios. Deben res-

petar el Tratado de la Comunidad Europea y los compromisos internacionales en concreto de la Organización Mundial del Comercio. Se insiste en la proporcionalidad de las cantidades invertidas (respecto a los indicadores macroeconómicos) y su transparencia. Todas las propuestas insisten en esta característica. Se propone que las inversiones de los fondos se rijan por un código deontológico donde se evite la imposición de acciones externas (la de los propietarios) a las entidades que reciben los fondos.

### **Actores no estatales en las relaciones internacionales**

La Historia demuestra que siempre han existido organizaciones, asociaciones y personalidades que han tenido la capacidad para influir dentro y fuera de las fronteras nacionales donde residen. Por lo general esa influencia se ha realizado bajo formas sutiles de coacción. En casos excepcionales algunas organizaciones han contado y cuentan con medios propios para ejercer un poder duro aunque limitado. Las iglesias, órdenes religiosas, Cruz Roja, ligas comerciales, rotarios y masones, determinadas profesiones, organizaciones internacionales de sindicatos y partidos políticos, grupos de interés, intelectuales, artistas y escuelas de pensamiento, han ejercido y siguen ejerciendo una forma particular de *influencia* que se convierte en poder efectivo.

Los grupos de presión siempre han existido y sus actividades las han realizado bajo formas diversas. La novedad respecto de otras épocas reside en el reconocimiento formal de su existencia y del papel que ejercen como *poder fáctico* más allá de la organización y estructura de los Estados. Queda por fijar y reconocer de manera explícita su papel en la política de los Estados, de los gobiernos y en las relaciones internacionales. En algunos casos se ha regulado su existencia y actividades (de manera solemne y exagerada se han incorporado sindicatos y partidos políticos en la Constitución Española), en otros casos se controlan sus actividades en términos administrativos con el fin de exigir, también aquí, transparencia. Controles que se ejercen también dentro de las fronteras nacionales, queda por regular (salvo excepciones) su papel en las relaciones internacionales.

En la actualidad estas organizaciones han crecido de manera considerable tanto en número, como en capacidad de influencia y movilización de recursos. Las características de los *actores de poder de carácter no estatal* son diversas. La principal es que no forman parte de la estructura formal del Estado, aunque actúan en y sobre Estado, o sobre los Estados.

Un indicador del carácter global es la proliferación de las más diversas profesiones que se organizan alrededor del concepto de *sin fronteras*. En unos casos son organizaciones complejas y en otras son la respuesta espontánea de una iniciativa que hace frente a un problema concreto. En el primer caso las organizaciones se mantienen y pueden llegar a burocratizarse, en otros casos su vida es efímera pues desaparecen una vez alcanzado el objetivo. Pueden estar formadas por estructuras sólidas que refuerzan su poder con el paso del tiempo, o verse reducidas nada más que a la fuerte personalidad de una persona con capacidad suficiente para movilizar los recursos necesarios en un momento determinado.

Algunas organizaciones tienen como objetivo conseguir que sus recomendaciones sean aceptadas por los gobiernos (las que tienen que ver con la salud, el libre comercio o la convergencia en la formación de los ciudadanos de distintos países). Otras tratan de crear un *ambiente* donde se asuma la necesidad de iniciar acciones sutiles encaminadas a que terminen beneficiando los intereses no declarados de un Estado. En unos casos su influencia es propuesta de manera abierta y contundente, en otras pretenden aumentar la eficacia de su influencia en acciones encubiertas o en el ocultamiento de las acciones emprendidas. Los actores no estatales pueden responder a intereses concretos, declarados o no, de uno o varios Estados, o bien los de uno o varios grupos que aspiran a imponer sus intereses particulares a los Estados.

El origen de los actores no estatales se encuentra en la rigidez de los Estados modernos para hacer frente a demandas no previstas. También por el aumento de los costes de los servicios necesarios y las limitaciones de los presupuestos estatales. Las necesidades crecientes de las poblaciones sin recursos. El conocimiento de situaciones valoradas por la opinión pública como insostenibles e injustas y que atentan contra los derechos humanos, o para hacer frente a las catástrofes.

Estas estructuras de poder y de influencia han recibido la consideración genérica de ONG. Por lo general son organizaciones realmente independientes y actúan con sus propios recursos, o con los que obtienen de la sociedad civil. Otras organizaciones a pesar de su condición nominal de no gubernamentales dependen de los presupuestos de los gobiernos. El altruismo es lo que las caracteriza, pero también las hay donde su objetivo real no va más allá de crear estructuras que garanticen puestos de trabajo a sus miembros.

La eficacia de las ONG es desigual. La justificación de la existencia de estas organizaciones es la de colaborar con los Estados, con los gobier-

nos, para completar las actividades que desde las instancias oficiales no se pueden, o no se deben llevar a cabo de manera oficial. La acción de estas organizaciones no siempre es espontánea y puede interferir con las actividades programadas por otras organizaciones, o por el propio Estado. El rápido crecimiento de estas organizaciones, la amplitud de las actividades que desarrollan, así como el apoyo mediático que reciben no han permitido encontrar la imbricación exacta en las estructuras gubernamentales, en los programas de acción de los Estados y de las organizaciones internacionales.

Las ayudas de las ONG a los Estados sin recursos se interpreta como círculo vicioso que debe romperse. La razón esgrimida es contundente. Frente a las necesidades de la población, la ausencia o ineficacia de la acción del Estado (del gobierno), las ONG asumen las obligaciones que corresponden al gobierno. De esta manera los gobiernos se desentienden todavía más de sus compromisos y el vacío creciente exige una mayor participación de las organizaciones.

Se justifica la crítica, al tiempo que se exige un código de buena gestión, porque de esta manera falsamente subsidiaria los gobiernos que reciben las ayudas hacen poco para reducir sus carencias y pueden terminar como *Estados subvencionados, incluso fallidos*. En la posición contraria se encuentran los que consideran que las necesidades de la población exige asumir el riesgo de mantener Estados poco eficientes. De no hacerlo aumentarían los problemas para la población indefensa.

También se cuestiona si la ayuda debe ser gestionada nada más que por los donantes, o si debe proporcionarse de manera directa a los gobiernos para que de esta manera fortalezcan las organizaciones y las administraciones del Estado. Se propone que un porcentaje cada vez mayor de la ayuda se incorpore al presupuesto del Estado. Con estas medidas el efecto benéfico de la ayuda es doble. Por un lado se solucionan (en parte) los problemas, y, por otro, el gobierno tiene que aprender a gestionar de manera eficiente recursos con los que no podría contar con sus propios medios.

La postura opuesta es igual de contundente. Los Estados que reciben las ayudas por lo general carecen de una estructura y una organización estatal capaz de gestionar la ayuda. Suele ocurrir que en esos Estados no cuentan con medios de control anticorrupción que eviten que las ayudas se desvíen de los objetivos iniciales, o que se utilicen en beneficio de personas y grupos que no son a los que están dirigidos. Xavier Sala i Mar-

tin (17) propone que las ayudas sean gestionadas por organizaciones religiosas pues su experiencia personal le confirma que es la única garantía de que no se desvían del objetivo propuesto (promueve la organización Umbele en Senegal). Insiste este economista que las ayudas no se deben plantear como donación sino como remuneración de los beneficiarios por llevar a cabo una actividad por sencilla que pueda ser.

La lista de ONG (actores no estatales) es amplia y crece de día en día. Utilizando la documentación aportada por *Foreign Policy* (septiembre 2008), se pueden destacar las principales. Lo son por las personas que trabajan en ellas, por los recursos que emplean. Son organizaciones no estatales pero reúnen las condiciones y estructuras que los podrían convertir en departamentos ministeriales de *bienestar social* de países de tamaño mediano.

De acuerdo con los criterios indicados, ocupa la primera posición la BRAC (*Bangladesh Rural Avancement Comité*). Se dedica a la concesión de microcréditos y desarrolla acciones contra la pobreza. Moviliza alrededor de 113 millones de euros anuales y cuenta con 110.000 empleados. Fue fundada en el año 1972 para asistir a los refugiados tras la guerra de liberación de Bangladesh. Es considerada como la ONG más grande del mundo. Cuenta con una cartera de 4.600 millones de dólares en microcréditos. Presta cuidados y asistencia sanitaria a más de 80 millones de bangladesíes. Ha creado una red de 52.000 escuelas que escolarizan a 1,5 millones de estudiantes. BRAC es uno de los mayores empleadores de Bangladesh. Puede considerarse como un *minigobierno* responsable de muchas de los progresos económicos y sanitarios del país. En colaboración con el Gobierno, la mortalidad en la infancia (mortalidad de la población de menos de cinco años) se ha reducido en las tres últimas décadas del 25, al 7 por mil. Ha comenzado a desarrollar programas semejantes en el África Subsahariana y en Afganistán.

Aparece en segundo lugar la fundación *Bill & Melinda Gates* (Estados Unidos). La fundación posee 37.000 millones de dólares en activos; dos millones de dólares se dedican a becas. Tiene algo más de 540 emplea-

---

(17) En la dirección electrónica de Xavier Sala i Martin, en el apartado bibliográfico, p. 91, se pueden encontrar análisis de campañas de sensibilización, realizadas por personalidades relevantes de carácter internacional, terminan por reforzar el poder absoluto de gobernantes corruptos y poco escrupulosos con las necesidades de la población de sus países. En otros casos la ayuda refuerza las situaciones de injusticia y pobreza. Las ayudas pocas veces cumplen el objetivo que se persigue.

dos. Su objetivo es la mejora de la sanidad global, erradicación de la pobreza y mejora de la educación estadounidense. La *Fundación Gates* ha sido considerada como una organización que ejerce una *filantropía de riesgo*. Proporciona ayudas a organizaciones innovadoras dedicadas a crear vacunas contra la malaria, sistemas de irrigación para los campesinos africanos pobres, o becas para jóvenes desfavorecidos. Otorga las ayudas de acuerdo con la posibilidad de alcanzar objetivos; evalúa los resultados de la ayuda de acuerdo con resultados concretos. Las subvenciones de la Fundación llegan a marcar la agenda de la sanidad global, dedicando la mitad de sus desembolsos anuales a erradicar enfermedades en el mundo en desarrollo.

*World Vision* (Estados Unidos). Sus ingresos se aproximan a los 1.000 millones de dólares gestionados por más de 30.000 empleados. Se dedica a prestar ayudas en alimentación y ante situaciones catastróficas. *World Vision* es una de las mayores organizaciones benéficas cristianas del mundo, es el principal distribuidor del Programa Mundial de Alimentos de la Organización de Naciones Unidas. Ha sido criticada por su Programa de Prevención Contra el Virus del Sida por seguir, se dice, las recomendaciones del presidente George W. Bush.

*Oxfam Internacional* (Reino Unido). Moviliza más de 700 millones de dólares y cuenta con más de 6.000 colaboradores desplazados a las zonas de ayuda. Actúa en acciones contra la pobreza. Es una de las fundaciones más antiguas (año 1942). Su estructura es la de una confederación que incluye 13 organizaciones que trabajan en más de 100 países para luchar contra el hambre, promover el comercio justo, aliviar la deuda de los países en desarrollo y proporcionar servicios de emergencia en los desastres naturales. Es una de las organizaciones con mayor influencia y repercusión en los medios de comunicación.

*Médicos Sin Fronteras* (Suiza). Cuenta con más de 600 millones de dólares y con más de 27.000 empleados. Se dedica a crear servicios de asistencia sanitaria en países pobres y en el suministro de cuidados médicos de emergencia en situaciones de catástrofes. Además de ayudar cuando es necesario, *Médicos Sin Fronteras* actúa como portavoz de situaciones que han sido abandonadas por otras organizaciones, o ante la aparición de problemas que exigirán la atención en su momento.

En el escenario internacional han surgido otros actores no estatales como resultado del desarrollo económico que se ha producido en las últimas décadas. Las razones que explican su presencia son múltiples. Los proce-

tos modernos de producción y la búsqueda de ventajas comparativas (salarios más bajos, especialización de la mano de obra, facilidades en la legislación laboral, medioambiental, apoyo de los gobiernos, ausencia de control en los procesos de producción). En otros casos ha sido la especialización de las distintas fases de la producción y distribución; la amplitud de los mercados y la diferente localización geográfica de materias primas. Estas circunstancias dan lugar a la aparición de corporaciones empresariales donde algunas de sus actividades comerciales superan las fronteras nacionales en las que se encuentran sus sedes sociales.

Las decisiones de las corporaciones empresariales a la hora de invertir, localizar o deslocalizar los procesos de producción afectan de manera importante la actividad económica en una sociedad que puede repercutir sobre el *clima social*. Son decisiones particulares que responden a los intereses de un consejo de administración que sin embargo, muestran la fuerza, el poder, que tienen frente a las políticas de los gobiernos.

Hay otros grupos supraestatales que tienen como objeto la realización de actividades de estudio, análisis e investigación sobre la economía, la cultura, la política o sobre otros aspectos centrales de la sociedad. Sus conclusiones terminan condicionando las decisiones de los gobiernos. Puede ocurrir que la influencia de estas organizaciones sea una consecuencia lógica que se deriva de la consistencia científica de sus aportaciones. No faltan las organizaciones influyentes que lo son porque tienen la capacidad de transmitir mensajes que se apoyan en estudios poco rigurosos pero que son admitidos sin mayores críticas por grupos y líderes de la comunicación. Todo lo que gira alrededor del calentamiento del planeta y de cambio climático es un buen ejemplo (18). La efectividad de sus actividades no queda reducida a la elaboración de estudios científicos en unos casos y pseudos científicos en otros, tienen la capacidad de movilizar a personalidades influyentes en sus actividades y profesiones respectivas (Foro de Davos). El efecto multiplicador de las organizaciones y sus propuestas aumenta con la importancia de las personalidades que son capaces de movilizar.

Existe un tercer grupo formado de actores no estatales formado en esta ocasión por personas concretas. Estas personalidades son capaces de crear una opinión en grupos sociales numerosos que terminan por ejercer

---

(18) El efecto multiplicador de los mensajes aumenta de manera considerable con las técnicas que aporta un teléfono móvil e Internet. Ante esta nueva realidad de la comunicación, las fronteras han dejado de existir.

presión en un sentido concreto sobre políticos y gestores públicos. Se trata de los *influyentes cosmopolitas* que ven aumentar su influencia por la incidencia que ejercen en los medios de comunicación. Su capacidad para influir sobre la población va más allá de su excelencia profesional. En la mayoría de las ocasiones su capacidad para influir tiene poco que ver con la especialización profesional. El listado de influyentes cosmopolitas puede incluir personas con un comportamiento ejemplar, heroico y filantrópico, pero también aparecen delincuentes de *cuello blanco* y terroristas. La actividad de estos influyentes no siempre es altruista pues algunos *líderes peculiares* (artistas por lo general) se benefician en sus profesiones por la publicidad de sus no menos peculiares e interesadas campañas de solidaridad. La solidaridad aparente es el medio para promocionarse profesionalmente a costa de las desgracias de los demás.

Al margen de las críticas, los *actores no estatales* siempre han tenido la fuerza suficiente para introducir valores y percepciones que han servido para convertir en racionales conductas que no lo eran. La despersonalización de la *sociedad masa* y los efectos de los medios de información (otra organización de poder no estatal) son argumentos sobre los que se sustenta su influencia y su poder. La presencia de los actores no estatales en el escenario nacional e internacional es el reconocimiento de la importancia de la sociedad civil frente al malestar de la democracia, ante el desgobierno y la falta de eficacia de la administración de los Estados, de sus gobiernos y de sus gobernantes.

### **Estructura jerárquica de los Estados: potencias hegemónicas, potencias emergentes y potencias regionales**

El poder es un bien escaso que se reparte de forma desigual entre los Estados. Queda bien reflejado en los cuadros donde se recogen los valores de diferentes indicadores. Cada Estado, de acuerdo con la *cantidad, calidad y forma de ejercer* el poder ocupa una posición objetiva en la estructura jerárquica del sistema internacional. Esa posición puede coincidir o no con la posición *deferencial* que ocupa ese mismo Estado y que depende de su proximidad o alejamiento del Estado que detenta el poder hegemónico, o de la potencia regional. Esta posición tiene un carácter subjetivo que se apoya en la confianza recíproca entre los Estados. La posición que ocupa un Estado cambia a lo largo del tiempo. El cambio de posición deferencial depende de las decisiones políticas coyunturales que toma el gobierno;

modificar la posición objetiva requiere acciones concretas, estructurales, que pueden materializarse o no, y que se materializa a largo plazo.

El poder del Estado en el nuevo escenario en el que se desarrollan las relaciones internacionales supone la existencia de distintas estructuras jerárquicas. En cada una de ellas el Estado ocupa una posición diferente. Las potencias hegemónicas lo son porque ocupan las primeras posiciones en todas ellas; las potencias medias ocupan posiciones distintas; las potencias emergentes dominan en unos aspectos concretos mientras que en otros apenas destacan. Las potencias regionales lo son nada más que en un espacio concreto. El resto de los Estados se pueden ordenar de acuerdo con los valores que presentan en los diferentes indicadores que definen las estructuras jerárquicas de poder.

Tras el final de la guerra fría y desaparecida la confrontación (probable) de los Estados mediante el uso de la fuerza militar, no se puede plantear el futuro de las relaciones internacionales a corto y medio plazo bajo el principio de *suma cero*: uno gana porque el otro pierde. No existe ningún Estado que teniendo poder suficiente pueda imponerse al resto de los Estados mediante el uso de una única fuerza, sea la militar, la económica, o cualquiera otra forma de poder que se pueda considerar. Esta hipótesis exige aceptar una premisa: la inconsciencia y el riesgo existen (como posibilidad), pero en las situaciones límite se controla por la cordura.

Este argumento es el que se utiliza para señalar la crisis de Estados Unidos como potencia hegemónica. Puede aceptarse su declive si se sigue considerando como indicador de poder su capacidad militar. Estados Unidos no pueden imponer su poder militar en todos los acimutes como ocurrió en otros tiempos. Se ha pasado de la guerra simétrica a los conflictos asimétricos. Los sistemas de armas, la doctrina y la organización para la guerra convencional no sirven para hacer frente a las nuevas amenazas. Siguiendo el mismo argumento, la capacidad económica de la Unión Europea es limitada tal como se ha demostrado ante las dificultades que tiene para encontrar e imponer soluciones al desorden financiero (19). El sistema democrático de las sociedades avanzadas no solucionan los problemas de las sociedades que se rigen por sistemas políticos tradicionales.

---

(19) La mayoría de los premiados con el galardón de los Premios Nobel del conocimiento y actividad científica explican en las universidades norteamericanas. No deja de ser una manifestación contundente del poder blando de la potencia norteamericana. El reconocimiento de la debilidad de la Unión Europea debe ser compensada con la valoración de su potencia cultural.

Tras la confrontación en el *escenario antiguo* siempre se terminaba perdiendo, incluso los que se consideraban ganadores. Los planteamientos de *suma cero* se sustituyen en el *nuevo escenario* por los de *suma positiva*: todos ganan porque todos ceden algo en su pretensión de dominar a los demás. A partir del concepto multidimensional del poder se dará paso a un argumento más complejo: búsqueda del *punto óptimo de equilibrio* (John Nash) (20). Ya no se trata de maximizar el poder, se pretende maximizar los beneficios netos mediante la utilidad que busca cada uno de los Estados en las relaciones internacionales. El punto óptimo (su definición procede de la estadística aplicada a los mercados económicos) corresponde a una situación en la que se trata de superar el enfrentamiento de las potencias y el desplazamiento de una por la otra. Se acepta que las pérdidas (en uno o varios sectores del poder) no compensarán las ganancias posibles por la *transición de poder* de un orden antiguo al que cabe suponer que existirá en un futuro.

Este enfoque, de aplicarse, supone que ningún Estado podrá mejorar su posición eligiendo una estrategia alternativa disponible sin que esa acción diera lugar a que la elección particular de cada Estado conduzca a un resultado óptimo desde el punto de vista colectivo. El equilibrio alcanzado de esta manera se modifica cuando aparecen nuevas dimensiones de poder. Se tiene que aceptar que en lugar de existir una única jerarquía de poder existe una *constelación de jerarquías* pues el poder es la suma de varias dimensiones y no de una única manifestación de poder. El poder no se reparte por igual entre los actores estatales y no estatales por lo que alcanzar el punto óptimo de equilibrio supone desarrollar movimientos tácticos para alcanzar el objetivo particular de cada uno de los actores estimando los *movimientos* del resto buscando la ganancia máxima entre todos. Ese punto de equilibrio se consigue después de haber explorado otras alternativas de confrontación, aunque sólo sea exploratoria, que terminan demostrando que los costes son mayores que los beneficios.

No es cuestión de describir los diferentes *juegos de estrategia* y de *simulación de escenarios* que se aplican para fijar las acciones de los distintos *competidores*. Se señalan aquí nada más que los escenarios probables que pueden aparecer en el desorden del nuevo ciclo. Uno de esos esce-

---

(20) Recibió en 1994 el Premio Nobel, junto a Reinhard Selten y John Harsanyi, por sus análisis estadísticos de los procesos de negociación más allá de los planteamientos clásicos de la teoría de juegos.

narios corresponde a la situación donde se *amenaza* con desestabilizar aún más el escenario internacional tras la incorporación de *aspirantes al poder* que se presentan con nuevos recursos y capacidades con las que apoyan sus pretensiones. La defensa de los que ocupan una posición puede ser la de crear o limitar las facilidades de los aspirantes para que ni siquiera tengan la opción de dar cuenta de lo que aportan, ni ocupen posiciones relativamente controladas por los ya instalados.

Surge otro escenario por la competencia constante entre los Estados, los que están y los que pretenden estar. Para los *instalados* la situación exige estar pendientes de los movimientos de los aspirantes que no cejarán en su empeño pues con su acción constante ganan más que pierden. Contar con una sólida organización que permita la distribución y transferencias de los recursos hacia los socios que nos los tienen será la forma de garantizar el mantenimiento del *status quo* en el escenario evitando que los aspirantes puedan encontrar un resquicio por el que modificarlo. Si alguno de los socios cuenta con un recurso estratégico podrá imponer sus condiciones a los socios donantes, la inestabilidad podrá aumentar si hay varios demandantes de ese bien escaso pues se iniciará un proceso de subasta al mejor postor, del que pueda obtener mayores beneficios. Podrá ocurrir que la organización de los demandantes pueda imponerse al chantaje de quien tiene un bien necesario que no puede utilizar en su propio provecho. También se podrá dar la situación de que el demandante, sea individual o colectivo, imponga de manera abusiva sus condiciones a quien no puede defenderse.

Conforme se desciende en la escala jerárquica del poder de los Estados, los que ocupan posiciones inferiores su poder se va limitando y ejercer su influencia sobre espacios regionales cada vez más reducidos. La globalización no ha anulado los espacios regionales, los ha potenciado debido a las relaciones de intercambio económico y a las relaciones políticas para asegurarse un orden interesado sobre los espacios que *habían quedado vacíos* al desaparecer el orden bipolar.

El vacío político no existe, como tampoco existe el vacío físico de forma permanente. Para que existiera tendrían que darse unas condiciones excepcionales que no se podrían mantener por mucho tiempo. El espacio vacío (político) tiende a llenarse por un poder legítimo, o por la fuerza. Ante esta situación aparece la responsabilidad de Naciones Unidas, o la de las organizaciones supranacionales que eviten la creación de situaciones que terminaría por agravarse con el paso del tiempo. La disposición a actuar está condicionada por la capacidad sobrante de ener-

gías económicas, recursos humanos, voluntad de actuar, sobre todo para estar dispuesto a soportar los costes que pueda provocar la acción. Otra razón para actuar es ir ganando posiciones e imponiéndose a quien no se puede defender.

Aparecen las dificultades en el análisis político de la distribución del poder cuando se tienen que definir las posiciones en la escala de poder, así como para fijar y definir los criterios e indicadores que caracterizan a cada una de las posiciones. En el ciclo antiguo, en la confrontación entre bloques, el criterio era claro. La fuerza militar marcaba la posición que ocupaba cada Estado de acuerdo con el *balance militar* global. La asignación del puesto se hacía por la cuantificación contable de los sistemas de armas con los que contaba cada Estado. En el balance no se podía incluir la variable fundamental en todo ejército: *motivación de logro* que se traduce en este aspecto como *voluntad de vencer*.

Al desaparecer el orden impuesto por la guerra fría el sistema internacional (global) ha recobrado su condición de sistema formado por subsistemas con un cierto grado de integración entre ellos. Cada uno de esos subsistemas está regido por una estructura jerárquica propia. Para lograr el estatus de potencia son necesarios los recursos materiales correspondientes, pero también la aceptación y el reconocimiento formal de ese estatus por parte de los otros Estados. El estatus de potencia debe reflejarse también en la autopercepción de los gobiernos correspondientes, lo que exige disponer de medios para una proyección global.

Las potencias, por definición, disponen de recursos que les permite actuar en más que una región. Después del fin de la guerra fría: Rusia, China, Brasil, India, Japón y la Unión Europea (*la troika* formada por Gran Bretaña, Francia y Alemania) son consideradas como potencias emergentes. La diferencia entre una potencia emergente y una potencia global se fija por ahora en la desigual capacidad de unas y otras para proyectar su poder a la vez y en diferentes regiones del mundo, así como para ejercer su influencia política de forma global en cuanto al espacio sobre el que se actúa y con distintas formas (variables) de poder.

Se puede dar una definición tentativa de potencia emergente señalando que corresponde a la sociedad que dispone de recursos materiales y de capital humano de carácter estratégico, con medios científicos que crecen por encima de los valores medios de la tasa de crecimiento de las sociedades desarrolladas y con una alta productividad. La potencia emergente es una sociedad que posee y que ha demostrado una clara ambición y

voluntad de *independencia* manifestada por la mayoría de sus líderes que resulta coincidente con una voluntad semejante en una parte significativa de la población. Estas voluntades se sustentan en hechos tangibles. Desarrolla unas capacidades militares que le garantizan que podrá alcanzar la posición central que desea ocupar disuadiendo y mostrando sus capacidades a los posibles contrincantes. De acuerdo con la definición no son muchos los países que aspiran a esta categoría: Rusia y China de forma explícita.

Para definir las potencias regionales, también pueden considerarse como potencias medias aunque no son categorías idénticas, se utilizan otros criterios. Establecer las diferencias no resulta fácil. Las potencias medias lo son por contar con recursos y medios suficientes, pero también por desarrollar un estilo político específico de cooperación que les permite articular coaliciones en la política internacional con potencias consolidadas o con otras potencias medias. Actúan tanto como catalizadores, como facilitadores de las estrategias de las grandes potencias. Las potencias medias son apreciadas como socios de cooperación por las potencias regionales tanto en su propia región como en otras regiones pues de esta manera se obtiene una capacidad superior al sumar todas sus capacidades limitadas.

Las potencias medias se distinguen por sus capacidades especiales para influir en la agenda internacional en las situaciones no críticas. En términos de ecología política las potencias medias actúan en espacios concretos (*nichos*, por seguir con el argumento ecológico). Hacen uso de capacidades específicas y las utilizan en áreas y en acciones concretas (misiones de paz, ayuda en el sector de la seguridad, resolución de problemas coyunturales graves). Con su actuación limitada, subordinada, demuestran su *disposición cooperadora* lo que les permite aumentar su prestigio y su influencia en la política internacional.

Los nuevos estudios y enfoques conceptuales que se refieren a las potencias medias subrayan su capacidad para formar coaliciones con los actores no estatales con las que se alcanzan objetivos que tienen que ver con la *seguridad humana*. Ante la respuesta valorada de forma positiva por las potencias los países medianos pueden verse estimulados a reforzar sus capacidades militares para consolidar su papel. Lo contrario también se produce: potencias medias que renuncian a su papel relevante. Algunas potencias medias pierden influencia en la política internacional por desentenderse a la hora de mantener su posición de privilegio en alguno de los sectores que le habían otorgado alguna fuerza en su pasado.

Una potencia regional además de contar con recursos que no tienen los países del entorno debe encontrarse en una región bien definida tanto geográfica, como económicamente. Debe contar con capacidad suficiente para fijar los límites geopolíticos de la región y conseguir su construcción político-ideológica. Estas actuaciones puede suponer que se tenga que marginar a ciertos países lo que supone la manifestación de su poder (el de *exclusión*). El Estado regional debe tener la voluntad de ejercer el liderazgo en la región y actuar en consecuencia. Debe contar con los recursos materiales suficientes sobre los que se construya su poder y su influencia (militares, económicos, demográficos e institucionales) pues un único factor no es suficiente. Debe tener un cierto grado de relación con las potencias de orden superior lo que le permitirá ejercer su influencia en los asuntos regionales amparado también por esa *protección subordinada*.

Estos Estados medianos tienen capacidad para participar en la definición de la agenda de seguridad regional. El liderazgo regional es reconocido, o respetado por otros países de la región y de fuera de la región, especialmente por otras potencias regionales, de forma que terminan insertándose en foros interregionales, incluso globales en los cuales opera en función de la defensa de sus propios intereses, por lo menos en forma incipiente, y donde actúa como representante de intereses regionales de las grandes potencias.

De acuerdo con estos criterios, y los que se deducen de los datos incluidos en los cuadros que se han indicado, se pueden elaborar distintas listas de potencias regionales. Al final, teniendo en cuenta los distintos indicadores y como primera aproximación se pueden definir como potencias regionales: China, India, Indonesia, Malasia, Singapur, Japón, Australia, México, Brasil, Argentina, República Sudafricana, Nigeria, Egipto, Israel, Irán, Irak, Arabia Saudí, Pakistán, Rusia, Francia, Inglaterra y Alemania. De todas ellas, Rusia, China, Brasil e India (BRIC) además de ser potencias regionales son consideradas como potencias emergentes que aspiran a ejercer un poder global a partir de haber ido asentado su poder regional.

El *juego particular* de influencias propias y ajenas supone que cualquier potencia regional emergente a largo plazo quiera establecer cabezas de puente en el espacio de la potencia contraria para intentar debilitarla. Es el papel que está desarrollando China desde el momento que aspira a ser potencia emergente. Desde la perspectiva estadounidense, para contrarrestar los efectos que acompañan a los intereses chinos, le resultaría ventajoso si Argentina, Brasil o México, o los tres a la vez se con-

virtieran en potencias regionales porque de ese modo desarrollarían algunas acciones que tiene que llevar a cabo la política exterior de Estados Unidos.

### **Nuevas fronteras: más allá de los BRIC**

Desde un enfoque pragmático, alejado en principio de la consideración política, la búsqueda de la rentabilidad futura de las inversiones en fondos económicos (tradicionales) está dando lugar a que surja una nueva categoría de países. Se trata de los *países frontera*. Desde los países centrales se confía en ellos (se supone que tendrán un poder reconocido en el futuro) por tener unas ventajas económicas que comienzan a perder las potencias emergentes. Conforme un país se desarrolla sus ventajas comparativas comienzan a disminuir. Se elevan los costes de producción (mano de obra fundamentalmente) al tiempo que incorporan tasas de inflación crecientes (no disponen de mecanismos propios para controlarlas) por su integración en los mercados internacionales. Son algunas de las consecuencias no deseadas en las primeras etapas del desarrollo. Ocurre lo mismo con los costes sociales que tienen que comenzar a soportar en forma de conflictos y reivindicaciones internas de poblaciones cada vez más numerosas que buscan beneficiarse de las ventajas del crecimiento económico.

Otro efecto no querido de la economía global es la deslocalización de las empresas que inmigraron en su momento hacia las potencias emergentes y que vuelven a emigrar para aprovecharse de las ventajas comparadas en países menos desarrollados. Estos países frontera cuentan con recursos potenciales de mayor productividad. Es una nueva consecuencia de la globalización. De esa serie de excentricidades se comienza a valorar otras opciones donde el crecimiento potencial de las economías estimula la inversión extranjera. Se buscan nuevos espacios donde algunos países comenzarán a ser considerados como naciones con sectores económicos emergentes y rentables en espacios regionales concretos. Países y espacios que en términos geopolíticos no son considerados de interés por ahora, pero sí en términos geoeconómicos. En un futuro inmediato lo uno llevará a lo otro.

Se demuestra así que los intereses económicos de las grandes corporaciones van por delante de los intereses geoestratégicos. Ocurrirá que en algún momento el interés de la geoeconomía estimulará el interés de la geopolítica por el nuevo espacio. Por otro lado, siguiendo en el plano eco-

nómico, la definición de nuevas fronteras es la respuesta a la saturación de los países desarrollados y como forma de abrir nuevos espacios del conocimiento científico y técnico. El desarrollo irá más allá de los espacios ya desarrollados (21). Cabe esperar que el desarrollo cree en la mayoría de los países frontera las condiciones para convertirse en sociedades modernas.

Utilizando el concepto de las *nuevas fronteras* del espacio que se creará en las nuevas relaciones internacionales (valga la reiteración) supone ir más allá de lo ya conocido sobre las potencias emergentes y potencias regionales que actúan en las relaciones internacionales. Las nuevas fronteras quedan marcadas, propuestas por ahora, por las economías de unos países concretos, por la eficacia de sus instituciones y por su estabilidad relativa si se compara con la de los países vecinos.

Partiendo de estas premisas se ha creado el índice *S&P/IFCG Extended Frontier 150* que incluye a los *países de mercados emergentes de frontera*. La consideración de esta nueva categoría de actores estatales en las relaciones internacionales supone un paso más en el intento de poner orden en la globalización. Los países que forman esta nueva categoría económica, política y social (por este orden) se caracterizan por su interés en crear *infraestructuras* físicas y de capital humano. Se esfuerzan por desarrollar instituciones fiables ante los inversores extranjeros y no tanto como voluntad para imponer la racionalidad en el interior de la sociedad. Algunos de estos países son productores de materias primas estratégicas de ahora y con seguridad en el futuro. No todos los países que forman parte del nuevo indicador terminarán siendo potencias regionales pues será necesario que hasta que llegue ese momento indeterminado deberán resolver sus problemas internos que tienen que ver con la inestabilidad política en unos casos, o con la corrupción en otros. El esfuerzo interno deberá concluir cuando de la fragilidad presente se pase a una estabilidad que no estará exenta de crisis coyunturales. No todos los países lo conseguirán, pero sí otros.

---

(21) Existe una interesante polémica de carácter académico entre dos teorías del desarrollo económico. Una propone que las diferencias entre países ricos y pobres aumentan con el paso del tiempo; la otra afirma lo contrario. Xavier Sala i Martin, máximo exponente de la segunda corriente (apoyado en contundentes y sistemáticos estudios que se pueden ver en su dirección electrónica) demuestra que la globalización económica beneficia a los países menos desarrollados. No es cuestión de traer aquí la demostración empírica que se encuentra en el lugar indicado.

## Bibliografía

ARENDRT, Hannah: *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política*, editorial Península, 1996.

DAHRENDORF, Ralf: *El recomienzo de la Historia. De la caída del muro a la guerra de Irak*, Katz, 2006.

DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio: *España: tres milenios de Historia*, editorial Marcial Pons, 2005.

GIDDENS, Anthony: *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, editorial Taurus, 2000.

GUY HERMET: *El invierno de la democracia. Auge y decadencia del gobierno del pueblo*, Los Libros del Lince, 2008.

KAGAN, Robert: *El retorno de la Historia y el fin de los sueños*, editorial Taurus, 2008. La bibliografía y los lugares de Internet citados por el autor son de sumo interés y de la máxima actualidad. La mayor parte de los documentos y artículos citados por el autor están disponibles en las direcciones de Internet que se citan en el texto.

KHANNA, Parag: *El segundo mundo. Imperios e influencia en el nuevo orden mundial*, editorial Paidós, 2008.

LINZ, Juan J.: *Nación, Estado y lengua*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.

NIETO, Alejandro: *El desgobierno de lo público*, editorial Ariel, 2007.

NYE, Joseph: *La paradoja del poder norteamericano*, editorial Taurus, 2003.

PÉREZ DÍAZ, Víctor: *El malestar de la democracia*, editorial Crítica, 2008.

SOSA WAGNER, Francisco y SOSA MAYOR, Igor: *El Estado fragmentado. El modelo austrohúngaro y brote de naciones en España*, editorial Trotta, 2007.

Además de las direcciones electrónicas que se encuentran en la referencia bibliográfica de Robert Kagan, para seguir leyendo y obteniendo información cualitativa y cuantitativa se pueden consultar las direcciones que se indican. Desde cada una de estas direcciones se puede ir a otros enlaces que aparecen en las páginas citadas.

National Intelligence Council, disponible en: [www.dni.gov](http://www.dni.gov)

Foreign Policy, disponible en: [www.foreignpolicy.com](http://www.foreignpolicy.com)

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), disponible en: [www.fride.org](http://www.fride.org)

GIGA (German Institute of Global Area Studies), disponible en: [www.giga-hamburg.de/workingpapers](http://www.giga-hamburg.de/workingpapers)

Real Instituto Elcano de Relaciones y Estudios Internacionales, disponible en: [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org).

Xavier Sala i Martin (catedrático en la Universidad de Columbia. Máxima autoridad en teorías del desarrollo comparado y sutil analista de la relación de la vida nacional e internacional), disponible en: [www.sala-i-martin.com](http://www.sala-i-martin.com)

World Bank Institute. En concreto *Global Governance Program*, disponible en: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

World Economic Forum, disponible en: [www.weforum.org](http://www.weforum.org)

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

# **RELACIONES DE PODER Y ESCENARIOS ESTRATÉGICOS**



## RELACIONES DE PODER Y ESCENARIOS ESTRATÉGICOS

Por JUAN ANTONIO CARRASCO JUAN

El embajador Pablo Benavides Salas (1), ex director general de Energía de la Comisión Europea, manifestó en cierta ocasión:

«Si la política es el arte de lo posible, la geopolítica no será otra cosa que ese mismo arte aplicado a nociones de espacio y en el caso de la energía a un espacio muy sensible para nuestro futuro como sociedad.»

En los últimos años se ha hecho evidente el protagonismo de Rusia como potencia energética y las estrategias que está marcando en el sector de la energía tanto hacia Occidente como hacia Oriente. Por otro lado, han cobrado gran importancia los recursos energéticos procedentes del Asia Central y el mar Caspio, recursos que necesitan de infraestructuras muy costosas y seguras, lo que se traduce en desafíos evidentes al hilo de las regiones que deben atravesar hasta su llegada a todos los centros de distribución.

De otro lado, están las naciones con una gran demanda de recursos energéticos motivada por el incesante consumo que sus extensiones territoriales, crecimientos económicos y demografías están exigiendo, y que producen alteraciones en los mercados ya que no pueden mantener políticas estables en cuanto a precios. Valga como muestra las subidas his-

---

(1) Actualmente en Misión Especial para la Cooperación Institucional y Financiera de la Unión Europea con países de la ampliación y los nuevos vecinos de la Unión Europea.

tóricas de los precios (2) del barril de petróleo como consecuencia del binomio demanda y control de la producción.

Se aprecia por parte de Estados Unidos y otros países occidentales el desarrollo de estrategias dirigida especialmente a las áreas, diplomática, concretamente con los países productores de Asia Central, y de infraestructuras con una participación, cada vez más numerosa, de sus industrias en la construcción de gasoductos y oleoductos.

En cuanto a Europa, su dependencia energética la hace muy vulnerable a los vaivenes de los mercados energéticos y a las estrategias de los países productores. Esto ha producido una honda preocupación y ejemplo de ello es el Informe emitido por la Comisión Europea, conocido como «Una política energética para Europa», en el que se plantean los grandes desafíos que el futuro presenta en el campo energético, al mismo tiempo que recomienda un plan de acción que equivale a una estrategia para paliar esa dependencia y buscar soluciones alternativas que la hagan más competitiva.

En el estudio que se está realizando sobre las relaciones de poder entre las grandes potencias y las organizaciones internacionales, hay que tener muy en cuenta las naciones emergentes, tales como: China, India y Japón, que junto con otros países, representarán en el futuro un desafío energético a las grandes potencias occidentales.

El alto representante de la Unión Europea para Seguridad y Política Exterior manifestó:

«En el año 2057, el paisaje económico estará mucho menos dominado por los actuales miembros del G-8 que por los llamado E-7: China, India, Rusia, Indonesia, Brasil, México y Turquía.»

---

(2) En el año 2006, el precio medio del barril de petróleo se situó en 65,14 dólares. En el año 2007 hubo un ligero repunte y el Brent (referente precio del crudo en Europa, en Estados Unidos es el WTI (*West Texas Intermediate*) se pagó a 72,39 dólares. En el año 2008, en el mes de febrero el precio del barril de petróleo superó por primera vez los 100 dólares, pero es que en sólo cinco meses, el barril de crudo pasó de 100 dólares a 147,27 dólares, récord histórico obtenido el 11 de julio. Ya nadie se acuerda que en el año 2004, por los 159 litros que tiene un barril, apenas se pagaban 35 dólares. En agosto de este año 2008, los precios bajaron situándose el barril de 147,27 dólares a 113,33 dólares. Los acontecimientos del verano pasado, combates en Osetia del Sur/Abjasia, o en Nigeria, ataques producidos por grupos separatistas, no parecen que hayan sido el detonante de esta subida. Más bien ha sido producto de un control en la producción de los países exportadores. De hecho, la bajada en el mes de agosto se relaciona con un menor crecimiento en las economías de los países desarrollados con una implicación directa un menor consumo de petróleo y sus derivados.

En este campo de la energía, y a lo largo de este capítulo, analizaremos los actuales escenarios energéticos, las regiones con mayores reservas de gas y petróleo, los pivotes geopolíticos, ya sean regiones o Estados, los direccionamientos de las diferentes estrategias, las relaciones de las potencias energéticas con las naciones deficitarias y el papel de las organizaciones internacionales en estas relaciones.

## **Los recursos energéticos, petróleo y gas**

### *Escenarios energéticos. «Gran Creciente» y «Pequeño Creciente»*

El cambio del siglo XX al siglo XXI ha llevado consigo la configuración de un nuevo escenario energético a nivel global. De un escenario energético liderado por Oriente Medio y la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), como fuentes de suministros, y con dos actores principales en lo referente a la demanda de energía, Estados Unidos y la Unión Europea, hemos sido testigos de la aparición de un nuevo escenario energético, que mantiene el liderazgo de Rusia en cuanto a oferta energética pero compartido con la región de Asia Central y el mar Caspio. En cuanto a los consumidores de energía, además de los ya nombrados aparecen otros gigantes: China, India y Japón, que deben este consumo al repunte de sus economías y también de sus incrementos demográficos.

Durante los últimos diez años se ha observado un irrefutable desplazamiento energético. Tomando como referencia de suministro energético Oriente Medio, concretamente Arabia Saudí, se dibuja un nuevo eje hacia el mar Caspio, Rusia, Siberia, Canadá y América del Norte, conocido como el eje Saudí, Caspio, Siberia, Canadá (SCSC).

Otros analistas definen dos áreas energéticas. Por un lado el «Gran Creciente», que comienza en la península Arábiga, continua por el golfo Pérsico, pasa por el Cáucaso y el mar Caspio, prosigue por los Urales hasta Siberia Oriental y Occidental hasta la costa del Pacífico y la isla de Sakhalin (Rusia), y que significa el 70% de las reservas reconocidas de gas y petróleo del mundo. Por otro lado, el «Pequeño Creciente», que se inicia en Alaska, desciende por la costa del Pacífico y las montañas Rocosas, serpentea el golfo de México y la región andina de Suramérica, cruza Brasil y atraviesa el Atlántico hasta el golfo de Guinea, conteniendo el 20% de las reservas de gas y petróleo.

Rusia ha vuelto a aparecer como una gran potencia respaldada por:

«Su depósito energético, el 13% de las reservas mundiales de petróleo y el 45% de las de gas. Actualmente es el segundo país mayor exportador de petróleo. La importancia actual del gas hace que en el panorama internacional Rusia represente el centro de gravedad de lo que se denomina la “energía de la geopolítica”».

Si miramos al continente americano, Canadá posee las mayores reservas del mundo de arenas petrolíferas, las denominadas «bituminosas», con un total estimado de 1,7 a 2,5 billones de barriles.

Pero al final parece que existe un convencimiento de que, independientemente del papel que como suministradores de crudo están llevando a cabo países como: Irán, Irak, África Occidental, Brasil, Venezuela, México y Argentina, será el eje SCSC el principal protagonista en este incipiente siglo XI.

Esta realidad energética puede llevar consigo, y de hecho ya hay pruebas evidentes de ello, las posibilidades de nuevas rivalidades geopolíticas y la aparición de alianzas y maniobras estratégicas para situarse en cabeza de los principales mercados:

1. Enfrentamientos políticos, entre asiáticos de una parte y europeos y norteamericanos de otra parte, por los itinerarios de los gasoductos y oleoductos procedentes de Oriente Medio, Asia Central y Rusia.
2. Aumento de las inversiones de empresas públicas gasísticas y petroleras de Asia en regiones productoras de todo el mundo, a menudo en cooperación con empresas estatales de esos mismos países productores, creando competencias entre las empresas asiáticas, las empresas estatales en general y las empresas energéticas de carácter privado de los países consumidores de Occidente.
3. Competencias geopolíticas y como consecuencia acuerdos estratégicos firmados al más alto nivel, entre las principales naciones consumidoras de Asia y los Estados productores del «Gran Creciente» y «Pequeño Creciente».

La demanda global de energía nunca ha sido tan elevada como en la actualidad, se consume más de lo que se descubre, pauta que se observa desde el año 1985 en el caso del petróleo y desde el año 1995 en el caso de gas. Los precios de ambos productos han mantenido un crecimiento continuo hasta el mes de agosto de 2008. Se han alcanzado máximos históricos y han surgido tensas relaciones entre Rusia y la Unión Europea, su principal suministradora de gas.

El alza en los precios del petróleo y del gas, que han alcanzado máximos históricos, unido a la lucha por la hegemonía en el transporte de ambos productos energéticos y las consecuencias de las tasas exigidas por Rusia a Bielorrusia, ha originado un cierto enrarecimiento en las relaciones entre la Unión Europea y Rusia, por lo que la seguridad en el abastecimiento es motivo de preocupación para muchos gobiernos.

Un incremento de la demanda se traduce automáticamente en un incremento en la dependencia energética, de ahí que sean cada vez más necesarias unas políticas energéticas a largo plazo, con análisis previos muy centrados en las reservas, sus emplazamientos geográficos, y en las cuestiones geopolíticas que hay que considerar. Además, existe una competencia evidente de China e India por los recursos energéticos, lo que complica aún más el panorama de la energía para el futuro.

### *Reservas de petróleo y gas*

Según la Teoría de Hubbert la explotación de cualquier pozo petrolífero sigue una campana, «curva de Hubbert». El «cenit del petróleo» o *peak oil* es el término que se aplica a la parte superior de la misma, es decir el tramo en el que se logra la máxima producción y se alcanza cuando se ha extraído aproximadamente la mitad del petróleo existente inicialmente. De acuerdo a esta teoría estaríamos en el año 2010 en el cenit del petróleo.

Las reservas probadas (3) de petróleo se calculan a fecha de 2008 en 166,7 por 10<sup>9</sup> toneladas métricas. En el listado de países líderes en reservas se encuentra Arabia Saudí con 264,3 millardos (10<sup>9</sup>) de barriles, Canadá (petróleo pesado) 178; Irán, 138; Irak, 115, Kuwait 101; Abu Dhabi, 92; Venezuela, 87; Rusia, 60; Libia, 42; Nigeria, 36; y Kazajistán, 30 millardos de barriles de petróleo.

En relación con el gas natural, las reservas mundiales probadas se calculan en 181, 892 billones de metros cúbicos (bcm). Por países, la Federación Rusa cuenta con 47.800 bcm, Irán 26.455 bcm (14,5%), Qatar, 25.490 bcm (14%), Arabia Saudí, 7.546 bcm (4,1%); Abu Dhabi, 5.700 bcm (3,1%), Venezuela, 5.565 bcm (3%) y Nigeria 5.275 bcm (2%).

---

(3) Las reservas probadas son aquellas que se pueden producir con las tecnologías actuales. Las reservas mundiales de gas y petróleo son limitadas, pero concretamente en las de gas las estimaciones de su dimensión continúan progresando a medida que las nuevas técnicas de explotación, de exploración y de extracción son descubiertas. Se estima que una cantidad significativa de gas queda por descubrir.

**Cuadro 1.- Áreas de reservas.**

Áreas	Reservas de petróleo (por 10 <sup>9</sup> toneladas métrica)	Reservas de gas (bmc)
América del Norte	6,1	7,8
América Central y Sur	17,4	8,7
Europa Occidental	1,7	5,3
Europa Oriental-Comunidad de Estados Independientes	17,8	57,9
África	15,6	14,6
Oriente Medio	102,5	72,5
Asia-Oceanía	5,6	15
<i>TOTAL DEL MUNDO</i>	<i>166,7</i>	<i>181,892</i>

Fuente: BP Statistical Review of World Energy y Oil and Gas Journal.

En el cuadro 1 se ofrecen las reservas probadas de petróleo y también de gas por áreas.

La cantidad de reservas de petróleo en el Ártico se estiman alrededor de 50 billones de barriles, algo así como un pequeño golfo Pérsico en el Atlántico Norte. El estatus legal del Ártico en el futuro se ve incierto. Los países limítrofes (4): Dinamarca, Noruega, Estados Unidos y Canadá tienen algo que decir, al igual que lo ha hecho Rusia, en la práctica, cuando plantó su bandera (5), el día 2 de agosto de 2007, en el lecho marino del Polo Norte a más de 4.000 metros de profundidad.

(4) Amparados por la Ley Internacional, los cinco Estados con territorios en el Círculo Polar Ártico, controlan una zona de 320 kilómetros.

(5) La misión ha tenido como objetivo principal probar que la tierra que se sitúa bajo las aguas del océano Glacial Ártico es una prolongación de la plataforma continental siberiana, es decir, «que forman parte del país» y consecuentemente, Rusia tiene todo el derecho a explotar los ricos yacimientos de petróleo y gas que yacen en la zona. Según la Convención de Derecho Marítimo de Naciones Unidas, de 1982, entrega a un Estado todos los derechos sobre su plataforma continental, de ahí el interés de Rusia por demostrar que las cordilleras submarinas Lomonósov y Mendeléyev, son una continuación la plataforma siberiana. Por otro lado, Dinamarca y Canadá están llevando a cabo investigaciones para comprobar que la cordillera Lomonósov es, a su vez, una continuación de sus correspondientes plataformas continentales. Noruega también está en ello.

## **Las grandes potencias y las demandas de productos energéticos**

Analizaremos en primer lugar a las potencias emergentes: China, India y Japón, para continuar con Estados Unidos y finalizar con la Unión Europea como tal.

### *Potencias emergentes en la región de Asia-Pacífico*

Asia ha presentado en el siglo XX un desarrollo continuado. Las grandes potencias como China (6), India y Japón están alcanzando crecimientos muy dinámicos en sus economías, estructuras y relaciones internacionales. Pero es que además estas naciones están integrando sus economías en la economía mundial, o lo que es lo mismo, están actuando sobre la geopolítica mundial. Según los expertos, dos quintas partes del crecimiento mundial entre los años 2006 y 2020 tendrán como protagonistas a China e India.

Las tres potencias demandan una gran cantidad de recursos energéticos, crudo y gas natural, siendo éstos completamente necesarios para mantener y reforzar sus crecientes economías. Pero al mismo tiempo buscan otros recursos energéticos que les garanticen una estabilidad.

Recientes estadísticas de la región Asia-Pacífico muestran una producción de 1.645 millones de toneladas de carbón y un consumo de 1.650. Sin embargo, la producción de gas es un 90% de su consumo y la de petróleo de 382 millones de toneladas frente a las 1.116 que ha demandado. China representa el segundo consumidor de petróleo a nivel mundial detrás de Estados Unidos, el mayor consumidor con un 25% de la producción mundial. La demanda seguirá creciendo a un ritmo anual de un 3,1% (7).

---

(6) «El afán que tiene China por la seguridad energética es mucho más que un asunto económico. Tiene que ver con la estrategia de desarrollo integral de China, con la dirección del programa de modernización de China, con el tipo de China que está emergiendo como potencia mundial y, en última instancia, con si China será o no un líder responsable en la protección del medio ambiente mundial.»

(7) Expertos de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), tras analizar los actuales vaivenes de la economía mundial han llegado a la conclusión que la tasa anual de crecimiento será de 1,17% en 2008 y un 1,09% en el año 2009, el nivel más bajo desde 2002. No obstante las últimas previsiones apuntan a una tasa anual del 1,19% para 2009.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha informado que en el periodo de tiempo comprendido entre el año 2005 y 2013, tres cuartas partes de la previsión en cuanto a incremento de la demanda energética irán hacia las potencias emergentes asiáticas y, sólo China absorberá un tercio de la demanda total de petróleo. La misma Organización considera que este país duplicará su consumo hacia el año 2025, o lo que es lo mismo de las actuales importaciones de petróleo de 4,7 millones de barriles día pasará a 10,2 millones en el año 2025, cuadro 2.

Si miramos hacia otra potencia emergente en la región, Japón importó 5,7 millones de barriles día en el año 2005 y las previsiones apuntan a cuatro para el año 2025. Para la EIA (*Energy Information Administration*), el consumo de petróleo hasta la misma fecha aumentará a una tasa anual media de 4,5% en China; 3,5% en India; 1,4% en Estados Unidos; 0% en Japón; 1,3% en Corea del Sur y 1,9% en el mundo en general.

Para finalizar, comentar que China, India y Japón representaban en el año 2004 el 21,8% de la demanda mundial de energía en cuanto a petróleo se refiere, un poco menos que la demanda de América del Norte. Para el año 2030, se prevé que este porcentaje habrá aumentado a un 27,8%, es decir las necesidades que demandan América del Norte y América Latina, un 14,1% más de lo que necesitará Europa, y a lo anterior hay que unir que las necesidades del resto de Asia-Pacífico se establecen en un 11,3%, cifras todas ellas que dan una idea del desplazamiento del centro de gravedad del mercado energético y las consecuencias geopolíticas que va a tener en un futuro que se encuentra a la vuelta de la esquina.

En cuanto al gas, su demanda ha crecido exponencialmente debido al incremento de las necesidades de energía de estos países, la menor dis-

**Cuadro 2.**– Demanda total de petróleo.

Países	Consumo (Mbd)*				Demanda (Mbd)*			Datos/previsión de importaciones (Mbd)*			
	Años				Años			Años			Δ porcentaje 2005-2025
	2004	2010	2020	2030	2005	2020	2030	2005	2025	2030	
China	6,6	7,5	10,5	12,8	6,6	12	16	3,4	10,2	13,1	+6,8
India	1,2	2,2	3,1	4,9	11	–	8,7	2,5	4,5	1,1?	+2,0
Japón	–	5,3	5,3	5,2	11	–	12	5,7	4,0	–	–1,7

\* Mbd: Millones de barriles diarios.

**Cuadro 3.**– Previsiones de gas en estimación para el año 2015.

Países	Consumo (Mtep)*		
	Años		
	1990	2005	2015
China	12	33	59
India	6	9	18
Japón	15	27	32

\* Mtep: Millones de toneladas equivalentes de petróleo.

ponibilidad de crudo, las negociaciones para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> y por las ventajas que ofrece su transporte, concretamente el Gas Natural Licuado (GNL). Y esa demanda se hace más evidente en China (8) que en el año 2010 dejará de ser autosuficiente en cuanto al consumo de gas.

La previsión es que para el año 2025 este país tendrá que importar más de la mitad de sus necesidades de gas natural. Aunque contiene importantes recursos de gas, las distancias desde los yacimientos hasta los grandes centros de consumo de las costas meridional y oriental son elevadas, por lo que tendrá que invertir en desarrollar las infraestructuras adecuadas y mientras tanto la demanda crece día a día.

En el cuadro 3 se ofrece cual ha sido la evolución de la demanda de China, India y Japón desde el año 1990 y las previsiones de gas que se estiman para el año 2015.

China tendrá que establecer una estrategia adecuada para asegurar sus importaciones de gas natural, sobre todo ante el panorama que se observa en cuanto a las regiones donde se encuentran las reservas mundiales de gas.

Las reservas probadas de este recurso en el año 2005 se calculaban en 180.000 millones de toneladas equivalentes de petróleo. En el mismo año la producción en el mundo fue de 2.487 Mtep. El 56% de este gas se

(8) El consumo de China pasará a 2,6 billones de pies cúbicos (bpc) en el año 2010, 3,4 bpc en 2015, 4,2 bpc en 2020 y 6,5 bpc en 2025, mientras que su producción crecerá mucho menos, 1,6 bpc en 2010; 1,9 bpc en 2015; 2,3 bpc en 2020 y 3,1 bpc en el año 2025. (Fuentes de la EIA).

encuentra concentrado en tres países, lo que supone una ventaja estratégica de primera magnitud. Estos países son Rusia (26,7%), Irán (15,3%) y Qatar (14,4%).

En fechas recientes estas tres potencias energéticas acordaron crear un grupo (9) al estilo de la OPEP, lo que supone un monopolio energético que puede afectar a los países occidentales, y si no vayan por delante las declaraciones del ministro de Energía de Qatar, Abdullah al-Attiyah:

«Hemos acordado mantener regularmente reuniones, tres o cuatro veces por año, en la gran *troika* del gas, para discutir temas claves del desarrollo del mercado de gas.»

A esta iniciativa se han unido Irán, Argelia, Qatar y Venezuela. Juntos controlan aproximadamente el 73% de las reservas mundiales.

### *Estados Unidos*

Principal consumidor de energía, alcanzó el *peak oil* de sus yacimientos en el año 1970, lo que ha supuesto desde entonces una constante política de búsqueda y seguridad en las importaciones de petróleo y gas, estableciendo las estrategias energéticas necesarias para llevarla a cabo.

Estados Unidos importan el 56% del crudo y el 17% del gas natural que consume. Sus reservas probadas de petróleo son de 29.400 millones de barriles, lo que representa el 2,5% de las globales. Las reservas de gas se cifran en un 3% del total mundial y sin embargo, en contraposición las de carbón representan el 95%.

Hoy día, China representa una seria competencia en el campo energético para Estados Unidos, que ve alarmado como China extiende sus influencias para asegurar el aprovisionamiento que necesita el país. Como dice Juan Manuel Pippia (10):

«En el caso del petróleo estamos frente a juegos de suma cero, lo que un jugador consume no puede ser consumido por otro.»

Pero en este contexto no hay que olvidar a Rusia, existe una competencia tripolar entre Estados Unidos, Rusia y China por la dominación de la

---

(9) Los principales exportadores de gas se han reunido informalmente durante varios años en la reunión anual del Foro de Países Exportadores de Gas: Rusia, Irán, Qatar, Venezuela, Nigeria, Argelia, Egipto, Indonesia y Libia.

(10) «La política energética de la República Popular China. El caso del petróleo y sus implicaciones estratégicas.»

región del gran golfo Pérsico y mar Caspio, por «sumar más a favor de cada uno de ellos».

Estados Unidos mantiene una continua pugna por la obtención y mantenimiento de sus intereses vitales. El presidente Bush en su comparecencia en el Congreso, el 23 de enero de 2007, comentó:

«Durante mucho tiempo, nuestra nación ha dependido del petróleo. La dependencia de Estados Unidos hace que seamos más vulnerables a regímenes hostiles y a terroristas, quienes podrían causar grandes trastornos a los envíos de petróleo, aumentar el precio del petróleo y perjudicar muchísimo a nuestra economía.»

En esta lucha por sus intereses, y en las estrategias que de ella se derivan, Estados Unidos ha desplegado una considerable fuerza militar en Medio Oriente, Asia Central y golfo Pérsico. Dispone de asentamientos aéreos en diferentes países: Arabia Saudí, Kuwait, Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Turquía y Omán, y terrestres en: Irak, Kuwait, Afganistán y Kirguistán. Asesores en: Kazajistán, Azerbaiyán y Georgia. Un despliegue que en algunos foros se considera justificado en el sentido de relacionar a la gran potencia con la responsabilidad de ser los garantes del suministro de crudo en el mundo.

### *La Unión Europea*

Las previsiones para el año 2030 sobre la demanda de petróleo en la Unión Europea varían entre 11,6 Mbd y los 16,7 Mbd, en comparación a los 14,6 Mbd que hace tres años marcaban el techo de importaciones de la Unión.

Prácticamente, la tasa anual de crecimiento es del 0,9% en los últimos diez años. Italia, Alemania, Francia, Holanda, Reino Unido y España representan más del 75% de las importaciones petrolíferas totales de la Unión Europea. Mirando hacia el futuro: África, Rusia, Próximo Oriente y las regiones del mar Caspio, serán los mayores proveedores de petróleo para Europa.

La Unión Europea importa el 36% de su gas de la orilla sur del Mediterráneo y el 20% de su crudo. En el caso del gas la previsión de dependencia de la Unión Europea para el año 2020 se cifra entre un 70% y un 80% del exterior, porcentaje que debería marcar el presente y el futuro de las grandes líneas estratégicas de la Unión Europea en el tema de la energía.

De hecho, el gas será el producto más solicitado, y si bien Rusia cubre en el momento actual la mayor parte de la demanda, Argelia se presenta como un firme candidato, *key supplier*, para el futuro, al igual que Nigeria para cubrir la demanda de petróleo.

Sin embargo, ambas fuentes de energía sufren ataques frecuentes contra sus instalaciones energéticas. Argelia en sus oleoductos y hacia el personal técnico extranjero que trabaja en dichas instalaciones, mediante el terrorismo islámico. Nigeria, asimismo y de una forma regular, contra sus instalaciones por fuerzas locales hostiles al actual Gobierno. Tal es la situación, que las empresas que trabajan en estas instalaciones se han visto obligadas a pagar por sí mismas la seguridad de sus trabajadores e instalaciones.

La gran pregunta (11) que surge continuamente es si Europa asumiría en algún momento la responsabilidad de la protección de sus fuentes de energía por medios militares y si existe la voluntad de una actuación en este sentido. No parece probable, y si el hecho de dedicar los esfuerzos colectivos a reforzar la preparación y equipamiento de las fuerzas locales de seguridad.

En definitiva, en la Unión Europea se es cada vez más consciente que existen unos retos a resolver ante la creciente dependencia de la misma en materia energética. Ya en el año 2000, la Comisión admitió en el Libro Verde: *Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético*:

«La debilidad de la Unión Europea ha sido evidente en el momento en que los precios del petróleo han iniciado una escalada que ha roto muchos de los planteamientos básicos de las políticas energéticas, y no solamente esto, los tres pilares de una política europea: desarrollo sostenible, competitividad y seguridad del suministros comienzan a deteriorarse ante las problemáticas particulares energéticas de los diferentes Estados de la Unión.»

A ello se une, concretamente en esta última y a lo que a gas se refiere, la perspectiva incierta en cual va a ser la dinámica del gas, variaciones de precios, fuentes de energías renovables o también el futuro de la energía nuclear.

---

(11) KEOHANE, Daniel and VALASEK, Tomas: *Willing and able? EU defence in 2020*, Centre for European Reform EU 2020 essay.

## **Estrategias energéticas nacionales en pos de la seguridad energética**

Es importante conocer que está ocurriendo en las regiones con recursos energéticos y que se consideran claves para el presente y el futuro. Son receptoras de las estrategias de los grandes demandantes de petróleo y gas, estrategias que sirven a los propios intereses nacionales y que ante la misma «tarta» están creando luchas de influencias, conflictos comerciales y conflictos geopolíticos de extrema importancia para la estabilidad mundial.

### *El «gran juego» y las pugnas hegemónicas*

En el tablero de ajedrez global, la competencia geopolítica por los recursos lleva años marcando jugadas que no son más que los movimientos de las grandes potencias por la hegemonía de los recursos energéticos. Desde el año 2001, en el que Estados Unidos denuncian el Tratado de Misiles Antibalísticos, pasando por los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, hasta los últimos acontecimientos, en el verano de 2008, con el conflicto entre Rusia y Georgia por «Osetia del Sur/Abjasia», se aprecian reacciones diversas de Estados Unidos y Rusia por reforzar sus áreas de influencia. Pero en este juego, una potencia emergente, como es China, también está llevando a cabo sus propios movimientos, sin dañar, en lo posible, sus relaciones con los otros dos. De una forma u otra, y lo trataremos posteriormente, es interdependiente económica y energéticamente de ellos, pero al mismo tiempo el propio crecimiento económico, su estructura social, y su dependencia del petróleo y del gas, demandan una seguridad energética y no una dependencia. Por ello juega en el tablero pero evitando colisionar frontalmente con las otras potencias.

Y en esta partida no faltan oportunidades para dejar de alguna forma bastante claro las intenciones de los jugadores. Estados Unidos mandó con su vicepresidente Dick Cheney, durante la visita de éste a Lituania, un mensaje a Rusia, su malestar por el intento de Moscú de monopolizar el transporte de petróleo y gas en Eurasia, algo que choca con los intereses americanos de controlar oleoductos y gasoductos desde el mar Caspio. No quedó ahí la cosa y al día siguiente en Kazajistán, el vicepresidente animó a las autoridades políticas del país a utilizar el oleoducto que llega al Mediterráneo a través de Turquía.

China no ha quedado impune a los ataques consecuencia de los intereses de Estados Unidos de controlar los recursos energéticos del golfo Pérsi-

co y las regiones adyacentes. Las ayudas militares de China a Irán en tecnología y armamento, o bien a Sudán, así como el creciente aumento en inversiones en los propios programas de armamento, han sido acciones muy criticadas y respondidas de una u otra forma. Pero tanto para Rusia, como para China y Estados Unidos, Irán es un pivote geopolítico con un marcado interés estratégico, y todo esfuerzo para que sirva a los propios intereses es, de hecho, ganar en seguridad energética.

El embargo comercial de Estados Unidos a Irán tiene una razón estratégica clave. Este país limita con el mar Caspio y con el golfo Pérsico, pero a su vez es importante no dejar pasar por alto que también lo hace con el estrecho de Ormuz, enclave por el que se transporta la cuarta parte del crudo mundial.

El embargo comercial que Estados Unidos mantiene hacia Irán evita el traslado por esta vía de gas y petróleo procedentes del mar Caspio a los mercados de Europa y Japón. Y de ahí también el interés en evitar que Irán pueda convertirse en una potencia nuclear, y altere la frágil estabilidad de la zona.

Si miramos hacia Centroamérica y América del Sur, en donde se encuentran las terceras reservas de petróleo del mundo, se está siguiendo por los países productores políticas de fortalecimiento de las empresas petroleras estatales, con el fin de darles niveles y capacidades de competencia con las grandes empresas transnacionales mundiales. Valgan como ejemplo Bolivia, con grandes movimientos nacionalistas, y Venezuela que está siguiendo la estrategia de constituir una empresa estatal transnacional en la región, con la participación de naciones de Centroamérica y el Caribe.

Al igual que en Bolivia, en Brasil se está comenzando a denegar la explotación de los recursos energéticos a compañías privadas, sobre todo después del descubrimiento de grandes yacimientos de crudo en el Atlántico.

En la década de los años noventa, siglo XX, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), impulsó a Estados Unidos y Canadá para controlar el petróleo de México a través de sus corporaciones transnacionales. El proceso de privatización en el país se acentuó. Con la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), pacto firmado por los tres países en el año 2005, entre otros objetivos se busca que la infraestructura energética sea considerada asunto de seguridad nacional y que Estados Unidos reciba un suministro seguro desde México.

## *Pivotes geopolíticos*

Es evidente que existen unas regiones y unos países en el mundo que van a tener una importancia fundamental en las estrategias energéticas de las grandes potencias. Importancia que se deriva de los recursos energéticos que guardan y de sus posicionamientos geográficos, en áreas ya de por sí conflictivas. A continuación se realiza un somero estudio sobre estos países considerados auténticos «pivotes geopolíticos».

En los últimos años, Rusia ha emergido como gran potencia y en ello ha tenido una influencia decisiva sus reservas de petróleo y gas y la creciente dependencia de hidrocarburos de la sociedad contemporánea, unido a una cierta disposición de diferentes gobiernos para lograr acuerdos políticos, económicos y militares con los países productores para garantizar los suministros de gas y petróleo.

Las mayores reservas de gas se encuentran en la antigua Unión Soviética, con el 38% del total mundial y en lo referente al petróleo, es el segundo productor mundial y la séptima reserva en cuanto a magnitud. A todo lo anterior hay que unir su situación geográfica entre Asia Oriental y Europa, y que sus reservas de gas y petróleo ubicadas en Siberia y en los Urales, constituyen junto a las de Venezuela, las únicas reservas de hidrocarburos mundiales fuera del triángulo mar Negro-mar Caspio-golfo Pérsico. El mar Caspio se ha convertido en una mezcla explosiva de petróleo y política. De hecho se ha definido como el «principal actor geopolítico del futuro».

Para las naciones importadoras de recursos energéticos procedentes de Rusia, los datos anteriores y la nueva política en cuanto a infraestructuras de gasoductos y oleoductos debería dar una cierta tranquilidad en cuanto al suministro de aquéllos, lo que no es del todo cierto, sobre todo para Europa, y ejemplo de ello han sido los cortes de suministros a Bielorrusia, Ucrania, Lituania y República Checa desde el año 2006.

Pero es que Rusia está llevando a cabo cooperaciones energéticas con otros pivotes geopolíticos como son: Irán, Kazajistán, Uzbekistán y Turkmenistán, de los que se hablará más adelante, con lo que extiende sus intereses políticos y económicos, al mismo tiempo que elimina posibles competidores para su propio mercado energético.

Oriente Medio posee el 65% de las reservas globales de petróleo. Concretamente Irán es la segunda reserva probada, con 132.500 Mbd el 11,1% de las reservas globales, la segunda reserva de gas natural, 971 bpc, 15,3% de

las reservas conocidas, y un objetivo energético de grandes potencias, particularmente de China. La empresa china Sinopec tiene un acuerdo de compra con Irán de unas 250 millones de toneladas de gas licuado en un periodo de 25 años. Además existen compromisos en cuanto a la construcción de infraestructuras energéticas y mantenimiento de otras ya existentes, oleoductos, y desarrollos de la industria del gas. Pero Irán también es un objetivo energético de Rusia. El resultado de estas políticas es una autosuficiencia del país en cuanto a producción de misiles y de sus sistemas de lanzamientos, así como una estrecha cooperación en el desarrollo de tecnologías y proyectos militares.

Asia Central tiene un futuro energético muy prometedor, entre otros motivos porque la explotación de sus reservas no llega prácticamente a dos décadas. Es rica en hidrocarburos, de hecho en Kazajistán se encuentran la mayor parte de las reservas con 39,6 miles de millones de barriles probados, un 3,3% de las reservas mundiales. Por debajo Uzbekistán y Turkmenistán con 0,6 y 0,5 miles de millones de barriles, cifras que pueden parecer ridículas con las de su vecino Kazajistán, que actualmente está exportando un millón de barriles diarios y que para el año 2015 puede alcanzar la cifra de 3,5 millones de barriles, muy similar a lo que Venezuela está exportando en estos momentos. Sus reservas de gas están prácticamente sin tocar y exporta 17 millones de toneladas año, lo que coloca en el décimo puesto a nivel mundial. Turkmenistán es, en relación al gas, el sexto exportador mundial con 49.423 millones de metros cúbicos.

Especial mención merece Azerbaiyán, asentado sobre un verdadero océano de petróleo y gas natural. Situado en el vértice occidental de un triángulo que se extiende por un lado hasta el campo de Tengiz (Kazajistán) y, por el otro lado, hasta Turkmenistán. Es un nodo donde se entrecruzan tanto las rutas de los distintos oleoductos como los intereses geoestratégicos de grandes potencias.

La cuenca del Volga, Siberia Occidental y Siberia Oriental colocan a Rusia en el segundo mayor productor de crudo del mundo, con una producción de 9,2 Mbd, el 11% de la producción global. Sus reservas probadas se valoran en 72.300 millones de barriles de petróleo, un 6,1% de las reservas totales. Rusia representa un pivote energético de primer orden con direccionamientos hacia China, Irán y Europa, y ello le da un posicionamiento privilegiado para determinar estrategias y obligar a otros países, entre ellos Estados Unidos y China a replantearse continuamente las suyas afectadas por las áreas de influencia de Rusia.

La unión de Myanmar o Birmania limita con dos grandes potencias emergentes, China e India. Recientemente se han descubierto importantes reservas de crudo y gas natural *off shore* y se está trabajando en la construcción de un gran oleoducto a lo largo de todo el país hacia China. Este país se ha convertido en un punto estratégico energético.

Venezuela está en el punto de mira energético de China, y la situación política actual del país, en oposición a Estados Unidos, ha favorecido los acercamientos con China y con Rusia. De cualquier forma, las distancias encarecen los suministros, que concretamente con la primera se están incrementando hacia una cifra que ronda los 200.000 barriles diarios. Sin embargo, los obstáculos estructurales en cuanto a suministros y la naturaleza de su crudo, que implica la necesidad de refinerías convierten a este país en un socio estratégico con graves inconvenientes.

Sudán es un país colindante con el mar Rojo. Dispone de unas reservas de petróleo de buena calidad y aunque su producción es pequeña, actualmente ronda los 310.000 barriles diarios, las perspectivas de producción en el futuro lo hacen atractivo para las grandes potencias. No ocurre lo mismo al referirnos a Angola, que es ya actualmente una realidad energética. Su producción alcanza los 991.000 barriles diarios de petróleo, que lo coloca en el segundo productor del África Subsahariana.

En cuanto a Arabia Saudí, primer país del mundo en cuanto a reservas probadas de petróleo, 262.700 millones de barriles, el 22,1% de las reservas mundiales, tiene una importancia capital en un lugar del planeta que es confluencia de África y Asia. Sus recursos energéticos son muy importantes para las grandes potencias y este país se encuentra muy cerca de un Irán que está emergiendo como amenaza, por lo que en el gran tablero del comercio energético y de las posibles alianzas existirá un reparto en cuanto a la explotación de los recursos, en la que se encuentran implicados diferentes actores, europeos, americanos, chinos y japoneses.

### *Direccionamiento de las estrategias*

En este enmarañado marco de intereses energéticos que se presenta en los comienzos del siglo XXI, se observan claras estrategias por parte de las grandes potencias productoras e importadoras de recursos de gas y petróleo para afianzar la defensa y la seguridad de estos intereses y al mismo tiempo mandar mensajes claros para poner freno a las injerencias en sus áreas de influencia. Ejemplo claro lo tenemos en dos países ampliamente estudiados a lo largo de este capítulo, China y Estados Unidos.

Por parte China se evita una confrontación energética directa con Estados Unidos. Reconoce que su seguridad energética depende cada vez más de la cooperación con Estados Unidos y de no entrar en competencia con él, buscando alianzas con terceros que, curiosamente a veces se caracterizan por la aplicación de políticas de rechazo hacia Estados Unidos. La política petrolera china no asume costes económicos, busca escenarios y sus empresas aseguran contratos de suministros a largo plazo y con precios fijados. Diversifica sus rutas y fuentes de importación. Construye alianzas y acuerdos con países productores. Ejemplo de ello es la aplicación de estrategias energéticas en África, donde mediante políticas de créditos preferenciales o de condonación de deudas a determinados países, ha ganado una presencia activa que se ha traducido en el empleo de 15.000 millones de dólares para la compra de pozos petrolíferos y empresas locales de producción de crudo. Así, China ha establecido relaciones formales con la República Surafricana, Gabón, Angola, Nigeria y Níger.

En definitiva, China entiende su política energética como una estrategia basada en cuatro pilares: producción interna, empresas estatales como la CNOOC (*China National Offshore Oil Company*), la construcción de alianzas y los acuerdos con países productores. Por ejemplo en Irán, donde además de los proyectos anteriormente mencionados, se pueden citar también la construcción de algunas líneas de metro, la apertura de una planta automotriz, la aportación al arsenal estratégico con participación de Rusia y Corea del Norte, lo que da mucho que pensar a Estados Unidos, y desde el punto de vista de la seguridad energética, las prospecciones en el campo petrolífero de Yadavarán y el mantenimiento de la plataforma petrolífera de Alborz en el mar Caspio.

Asia Central tiene un gran potencial energético para el futuro. Cuando hablamos de países como Kazajistán, Turkmenistán y Uzbekistán, estamos hablando de una región con regímenes críticos, limitando con una Rusia que no olvida su pasado y con un Irán con objetivos claros de liderar el mundo musulmán y con pretensiones de recomponer el orden en la región. En cambio China ofrece un comercio energético muy atrayente apoyada en una economía fuerte, parámetros ambos que pueden integrar lazos de cooperación y desarrollo de estos países. China recibe a cambio recursos energéticos que al generar infraestructuras, oleoductos y gasoductos, sale además beneficiada desde un punto de vista estratégico en cuanto a líneas de suministros no influenciadas, como es el estrecho de Malaca, por Estados Unidos. En junio de 2006 se inauguró el oleoducto Atasu-Dushanzi que, con 1.200 kilómetros de largo, comunica el oeste de

Kazajistán con la refinería de Dushanzi en la provincia de Giozhou en el centro de China.

Sudán es una pieza clave para la geopolítica de China. Dispone de petróleo de buena calidad y es una plataforma muy adecuada para proyectar los intereses de esta última en África. Las inversiones en el sector petrolífero han sido muy fuertes. China ha construido un oleoducto que une el sur del país con el puerto de Sudán y ha instalado una refinería. Las inversiones se llevaron a cabo hasta el año 1990 y nueve años después, Sudán comenzó a exportar crudo. Sólo China importa el 50% de la producción diaria de petróleo estimada en 310.000 barriles día. En definitiva, China está recogiendo los frutos de su estrategia energética de diversificación.

Con Angola, segundo productor de petróleo del África Subsahariana, 910.000 barriles diarios, China ha empleado la política de los créditos para la reconstrucción de la infraestructura del país, política que lleva implícito la contratación de empresas chinas, actualmente un 70% de las existentes en el país y con sus propias manos de obra. El préstamo puede ser pagado en crudo. De esta forma China ha importado el 25% de la producción del país (12).

La dependencia de China con Arabia Saudí se está incrementando día a día. A pesar de ser la posición ventajosa de empresas americanas, europeas y japonesas en el país, China pretende impulsar la confianza mutua, las inversiones en infraestructuras y en telecomunicaciones. En un año las empresas chinas han obtenido hasta 55 contratos valorados en 3.400 millones de dólares. Además China es miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC), ha apoyado el ingreso de Arabia Saudí en la Organización. Y todo lo anterior y en el fondo con un solo objetivo, apoyo político traducido en concesiones petrolíferas. Como alguien comentó:

«China se compromete, como ninguna otra potencia, con esta política como precio que paga por llegar tarde al rico país.»

En definitiva, China mantiene una estrategia energética a lo largo y ancho del mundo con unos direccionamientos claros: no injerencia en asuntos internos, inversiones en áreas económicas como agricultura e infraestructuras, propuestas concretas a los países del Tercer Mundo, firma de convenios que van más allá de los recursos energéticos, financiación de proyectos para mejorar la calidad de vida, cooperaciones científico tecnológicas y

---

(12) Estados Unidos el 50%.

«asesoramiento» en asuntos de defensa. Y lo más importante, China con su actual estrategia energética busca disponer del recurso en el futuro, quedando en un segundo plano el esfuerzo económico presente para llegar y afianzar a las fuentes de esos recursos.

En cuanto a Estados Unidos, la seguridad en su suministro energético es objetivo clave en su política exterior. Su estrategia energética va dirigida hacia la península Arábiga y hacia Asia Central. Un país que alcanzó el *peak oil* en el año 1970 y con una demanda creciente, un país que importa el 56% del petróleo que consume, necesita de fuentes fiables. El mar Caspio, en particular, y Asia Central, en general ofrecen grandes reservas de crudo y de gas natural. La estrategia energética de la actual Administración americana está orientada en dos ejes: una «diplomacia dura» y una «diplomacia blanda o poder suave».

La primera se centra en la vigilancia de aquellas alianzas, acuerdos, tratados, o cualquier forma de cooperación que puedan afectar a sus intereses nacionales. Así, las relaciones de cooperación energética entre Rusia y China, Rusia e Irán, China e Irán, India e Irán, China y Venezuela, China y Arabia Saudí, no son bien vistas por Estados Unidos. En la «diplomacia dura» se contempla el despliegue de bases militares en aquellas regiones que se caracterizan por su gran importancia geopolítica y que las grandes reservas de hidrocarburos que poseen las hacen estratégicas.

La «diplomacia blanda o poder suave» se caracteriza por la presión de Estados Unidos sobre un número determinado de naciones con la finalidad de que aumenten las ofertas de los hidrocarburos que poseen, preferentemente petróleo, gas natural y gas licuado. Además esta diplomacia conlleva a que los países citados abran a la inversión privada sus sectores energéticos, especialmente en las áreas de exploración y explotación (*upstream*) y en las áreas de refinación, distribución, petroquímica y mercado (*dowstream*).

Mientras, el país se mueve en una dinámica de reforzar su seguridad energética con políticas de: aumento de la producción interna de petróleo, doblar la capacidad actual de la reserva estratégica de petróleo a 1.500 millones de barriles en el horizonte del 2027, aumentar el suministro de combustibles renovables y alternativos, modernización de su parque automovilístico, inversiones elevadas en tecnología e infraestructura, reducción del consumo, prospecciones en Alaska, (*Arctic National Wildlife Refuge*), Reserva Natural Nacional del Ártico, área que puede producir un millón de barriles de petróleo al día, aumento de la capacidad de las refinerías, gaseoducto de Alaska.

Y no podemos dejar, en este punto sobre el direccionamiento de las estrategias, de analizar hacia donde se vuelca Rusia. Cuando se independizaron las antiguas repúblicas soviéticas de la cuenca del mar Caspio y dirigieron sus comercios energéticos hacia Occidente, Rusia quedó a los ojos de muchos humillada. Las grandes bolsas de gas y petróleo fueron objetivos inmediatos de las empresas petroleras occidentales, pero el problema a resolver era su transporte que únicamente se puede realizar a través de oleoductos y gasoductos. En aquel momento Rusia controlaba todos los conductos disponibles, por lo que Estados Unidos invirtió en la construcción de un oleoducto alternativo a los ya existentes.

Así nació el oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan (BTC), oleoducto con una problemática inherente cual es su recorrido por zonas inestables como Chechenia y las provincias separatistas de Abjasia y Osetia del Sur (Georgia). Estados Unidos, ya refiriéndome a fechas más próximas, influyó para una pronta adhesión de Georgia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Desde Moscú se ha visto como un riesgo a la seguridad de sus fronteras del Sur, la imposibilidad de asegurar algún tipo de transporte de energía desde el mar Caspio hacia Europa, algo que Moscú ha buscado como objetivo clave, ser proveedor de petróleo y gas a la vieja Europa. Rusia pretende que el suministro se fundamente en sus fuentes energéticas pero al mismo tiempo no renuncia a participar en el traslado de petróleo y gas natural desde los Estados del mar Caspio. Por ello Putin y Medvédev (que ha sido presidente del monopolio estatal ruso del gas natural, conocido como Gazprom) han «negociado» con los Gobiernos de Kazajistán, Turkmenistán y Uzbekistán, para la construcción de nuevos gasoductos a través de Rusia y con destino final Europa. Este verano la aplicación práctica de la estrategia energética de Rusia se ha plasmado en un escenario en el que Georgia y Osetia del Sur han dirimido sus diferencias con la participación activa de Rusia, que en el fondo no ha hecho más que asegurar al mundo que no está nada de acuerdo con la falta de control propio del grifo energético del mar Caspio.

La «guerra de las tasas entre Bielorrusia y Rusia» (13), en el año 2006, tuvo como consecuencia la interrupción del flujo de petróleo, llevado a cabo por la compañía bielorrusa Belneftejim, en el oleoducto Druzhna. Alemania y Polonia, Ucrania y otros países del centro y este de Europa, sufrie-

---

(13) El Kremlin decidió tratar a Bielorrusia como un país extranjero, elevando las tarifas de la energía después de que el presidente Alexander Lukashenko, se negara a convocar un referéndum para la reunificación con Rusia.

ron el corte del suministro y quedaron desabastecidos. Dos días más tarde se reanudó el suministro. Esto llevó a la canciller alemana Angela Merkel a afirmar que Rusia ya no era un abastecedor fiable y a ésta al convencimiento de que tenía que acelerar la construcción de rutas alternativas para transportar su petróleo sin pasar por Bielorrusia y Ucrania. La misma «guerra» con Bielorrusia llevó a Rusia a acelerar el oleoducto de Siberia Oriental que llevará el petróleo a China y a la costa del Pacífico, así como el gasoducto ruso-alemán *North European Gas Pipeline Company*, con 1.200 kilómetros de recorrido.

En cuanto a Irán, durante años, Estados Unidos fomentó una gran «tubería estratégica» denominada Tapi, un gasoducto que pretendía construir la sociedad petrolífera estadounidense Unocal hacia los años noventa y que recorrería Turkmenistán, Afganistán Pakistán e India. Este proyecto no se ha llevado a cabo evidentemente pero tenía un trasfondo estratégico cual era aislar a Irán y al mismo tiempo debilitar a Rusia. Posteriormente ha aparecido el proyecto del gasoducto Irán-Pakistán-India, propuesto por Teherán. No obstante la ILSA (*Iran Libya Sanctions Act*) estadounidense gravita sobre cualquier empresa que pretenda invertir en gas o en petróleo en Irán, por lo que India no parece dispuesta a dar el paso. Sin embargo, existe un acercamiento de la Organización de Cooperación de Shangai (OCS) (14) hacia Irán, lo que supone para este último un acercamiento al Asia Central, creando vínculos con Asia, especialmente con China, y al mismo tiempo mantener el viejo contencioso con Estados Unidos.

Se está creando un horizonte energético que cada vez produce más preocupaciones para Estados Unidos. El último movimiento en el tablero energético constituye un buen ejemplo de esta tendencia. Dentro del marco de la OCS, Rusia e Irán han alcanzado un acuerdo por el cual el gigante ruso Gazprom, segunda empresa energética mundial tras Exxon, se hacía cargo, aportando respaldo financiero y técnico, del gaseoducto Rusia-Irán-India. La unión entre Rusia, primer productor mundial de gas natural y segundo de petróleo tras Arabia Saudí, e Irán, con las segundas reservas mundiales de petróleo y gas, supone la creación de un polo energético que controlaría el 43% del gas natural mundial (una cifra cercana al 60% si les unimos las antiguas repúblicas soviéticas).

---

(14) La OCS fue creada en el año 1966 con el nombre de Grupo de Shangai. Hoy día comprende seis Estados miembros: China, Kazajistán, Kirguizistán, Uzbekistán, Rusia, Tayikistán, y cuatro observadores: India, Irán, Mongolia y Pakistán.

Teniendo en cuenta que, debido al crecimiento de la demanda energética de China, está previsto prolongar el gasoducto acordado entre Moscú y Teherán hasta la provincia china de Yunnan, se puede decir que estamos ante un mercado del gas que reuniría a: Rusia, Turkmenistán, Irán, Pakistán, India y China, ajeno al control norteamericano, con capacidad para decidir los principales parámetros del mercado asiático, y con amplia influencia en el mercado mundial.

En relación con la Unión Europea, Rusia está potenciando desde la década de los años noventa sus relaciones con Francia y con Alemania, así como: con China, Japón y Corea del Sur. Estados Unidos pretende potenciar la cooperación energética en la zona de Asia-Pacífico: Rusia-China-Estados Unidos-Japón y en la zona de Occidente: Rusia-Europa-Estados Unidos.

Se tiene cada vez más la certeza de que Rusia, el norte de África y el golfo Pérsico serán las regiones donde los intereses estratégicos de la Unión Europea han de dirigirse. A ello hay que unir que aproximadamente el 85% de las importaciones de gas de la Unión Europea se hace a través de gasoductos. La falta de conexiones bidireccionales para algún país europeo podría acarrear necesidades de estrategias individuales, que afectaría a la estrategia energética general de la Unión. Por tanto, es hora de plantear una estrategia energética que pasa por conocer las necesidades en esta materia de Europa, fijar el número de terminales regasificadoras, crear relaciones estables con los países proveedores y, orientar las políticas liberalizadoras hacia realidades de demandas futuras.

Respecto a la Unión Europea, se prevé que la cuota de los diferentes proveedores actuales descenderá a un 62% aproximadamente. El volumen, sin embargo, aumentará. Rusia suministrará el 30% del total. Noruega y Argelia mantendrán sus suministros pero aumentando la importancia de Argelia por volumen, y el mercado estaría abierto a otros proveedores tales como: Irán, Irak, Yemen, Venezuela, Angola y Azerbaiyán.

Además hay que considerar en este marco estratégico el impulso actual dirigido a otras energías alternativas, como energía térmica o energía nuclear. Éstas son cartas a jugar en el tablero de los grandes intereses estratégicos de Occidente, y que pueden influir en la producción y demanda de gas y petróleo.

Otro punto a considerar en cuanto a las estrategias futuras pasa por analizar las cuestiones de tráfico de productos energéticos por terceros países, lo que sin duda genera alianzas no siempre adecuadas para los inte-

reses nacionales, y al mismo tiempo conflictos que pueden afectar directamente a sociedades en las que el bienestar actual hace olvidar a sus integrantes cuan inestable es el panorama energético mundial.

### **Rutas energéticas y las grandes estrategias económicas**

El control de los oleoductos y gasoductos es un arma que amenaza con modificar el equilibrio geopolítico mundial. Que los gasoductos significan poder no hay más que recordar cuando el entonces presidente Putin cortó el suministro de gas a Ucrania y Georgia en el año 2005, al tiempo que redujo las exportaciones a Europa (15).

El incremento de los precios de los hidrocarburos, las luchas por obtener el control de las líneas energéticas y los intereses económicos de los países productores y de los países demandantes, han producido la reactivación de proyectos de oleoductos y gasoductos en: Rusia, Irán, América del Sur, Medio Oriente, Europa y África. A continuación se detallan algunas de las acciones y movimientos que en este sentido se observan en el gran tablero energético.

Las antiguas repúblicas soviéticas Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia, naciones ricas en gas y petróleo, en el año 2005 tuvieron que someterse al aumento de tarifas del gigante ruso Gazprom, por el suministro de gas a través de su gasoducto. Consecuencia de ello fue la decisión de las cuatro naciones de construir una autopista energética que evitara pasar por territorio ruso. Ucrania propuso a Azerbaiyán utilizar el conducto Odesa-Brody para encaminar el petróleo procedente de Bakú, con un tendido que podría llegar a Polonia. Europa respaldó esta iniciativa para aliviar su dependencia de gas de Rusia, en espera de la apertura del oleoducto BTC entre Azerbaiyán y Turquía.

El interés de Rusia por el mercado asiático es tanto comercial como geopolítico. Antes de decidir el trazado de un nuevo oleoducto hacia Extremo Oriente, Moscú dudó entre dirigir el tendido energético al mar de Japón o directamente a China. Finalmente decidió optar por la ruta que pasa por su puerto de Nakhoda, en vez de seguir la ruta china de Daqing. De esta manera podrá exportar petróleo a Japón y, al mismo tiempo, a otros mercados como China y Estados Unidos. El oleoducto se encuentra ya en su

---

(15) Europa importa de Rusia un 25% de sus necesidades de gas.

primera fase de construcción. Mientras, el Gobierno japonés hace guiños a Rusia apoyando la solicitud de ésta para ingresar en la OMC. Al mismo tiempo Moscú escucha la petición de Japón de convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Si dirigimos la vista hacia Irak e Irán, ambos países han firmado un acuerdo para la construcción de dos oleoductos que llevarán a suelo iraquí el petróleo iraní. Uno de los oleoductos, transportará el crudo desde el puerto de Basora, en el sur de Irak, al puerto de Abadan en el suroeste de Irán. El otro se construirá, igualmente, entre las dos localidades y se utilizará para el transporte de productos petroleros. El acuerdo contempla la compra por parte de Irán de 100.000 barriles de crudo iraquí para refinarlo en el puerto de Bandar Abbas, antes de vender los productos refinados de vuelta a Irak, aproximadamente dos millones de litros diarios.

El consorcio Sarmatia, firmado en 2007, unirá los mares Negro y Báltico por medio de un oleoducto que evitará Rusia. Desde Azerbaiyán cruzará Georgia, Ucrania, Polonia y Lituania, esta última plataforma que enlaza Polonia y Bielorrusia con los países Bálticos, y con Kaliningrado, enclave necesitado del pasillo lituano para comunicarse con el exterior.

De los puertos georgianos de Poti y Supsa parte otro nuevo oleoducto. Si repasamos los acontecimientos acontecidos durante el mes de agosto de 2008, el primero fue bombardeado por Rusia en el conflicto mantenido con Georgia.

En Europa, el antiguo canciller alemán Gerhard Schröder está a la cabeza de la compañía gasística rusa Gazprom. La nueva red de gasoductos que enlazan Rusia y Alemania es responsabilidad de Schröder. Un gran comprador alemán, Eon, será el beneficiario del primer acuerdo de Nordstream, con un gasoducto que unirá la costa de San Petersburgo con el norte de Alemania.

El transporte del GNL es caro. Europa cuenta con tres grandes proveedores de gas: Rusia, Noruega y Argelia. Pagando más: Trinidad-Tobago y Omán.

### *Principales oleoductos y gasoductos*

Pasemos a continuación a efectuar un análisis de las vías de transporte de productos energéticos. En este análisis se puede apreciar claramente las luchas hegemónicas en lo referente al control de los suministros y los intereses de Estados Unidos en Asia Central y en la región del mar Caspio.

Y todo ello nace de la «Estrategia de la Ruta de la Seda», ley presentada en el Congreso de Estados Unidos, en el año 1999, con el objetivo de crear un corredor energético y de transporte que uniera Europa, Asia Central y el Lejano Oriente, o dicho de otra forma, un sistema de seguridad transeuroasiático. Este proyecto de ley nunca se convirtió en tal, pero ha sido la base para integrar las antiguas repúblicas soviéticas (16) del sur del Cáucaso y de Asia Central con Occidente, en una región que se caracteriza por presiones políticas de todas direcciones y establecer una cadena logística para unir Europa y Asia Central, proyectos Inogate y Traceca (17).

#### OLEODUCTO DE LA AMISTAD (DRUZHBA)

Es el más antiguo de los oleoductos actuales de Rusia. Transporta el 25% del petróleo procedente de Rusia a Europa Occidental, aproximadamente 1.200.000 barriles diarios de petróleo, a través de Bielorrusia, desde donde se bifurca hacia el norte, Polonia y Alemania, y hacia el sur a través de Ucrania, a la República Checa, Eslovaquia, para finalizar en el centro de Europa.

Las importaciones por oleoducto para abastecer al Reino Unido se llevan a cabo mediante los oleoductos de Druzhba Norte y Sur y desde Noruega. Las importaciones desde Kazajistán conectan con el oleoducto de Druzhba en Samara. La caída de la producción noruega implicará en el futuro un aumento de las importaciones del Reino Unido a Rusia en un porcentaje aproximado de un 25%, incrementándose desde 56 millones de toneladas en el año 2005 a 70 millones de toneladas en el año 2030.

---

(16) Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

(17) Inogate (*Interstate Oil and Gas Transport to Europe*) es un programa establecido por la Unión Europea con un propósito principal, permitir el suministro de energía promoviendo la integración de oleoductos y gasoductos regionales a través de una adecuada asistencia técnica y ayuda financiera. Al mismo tiempo, actúa de catalizador para atraer a inversores privados y organizaciones financieras internacionales. Hay actualmente 21 países que han accedido a este acuerdo con la Unión Europea: Albania, Armenia, Azerbaiyán, Belarus, Bulgaria, Croacia, Georgia, Grecia, Kazajistán, Kirguizistán, Lituania, Macedonia, Moldavia, Rumania, Eslovaquia, Tayikistán, Turquía, Turkmenistán, Uzbekistán, Ucrania y la República de Serbia. Traceca (*Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia*) es un proyecto que busca la reducción de los costes de transporte en el comercio entre Europa y Asia. El proyecto está algo desatendido y el retraso en su aplicación ha restado credibilidad de la Unión Europea como actor en la región.

#### SISTEMA DE OLEODUCTOS DEL BÁLTICO, BBS (*BALTIC BIPELINE SYSTEM*)

Operado por la empresa rusa Transneft, une la ciudad de Samara con Primorsk, golfo de Finlandia, donde se encuentra la terminal de buques tanques petroleros, para el suministro de petróleo procedente de la región de Liberia Occidental a los mercados europeos del Norte y del Oeste. Tras la Cumbre de la GUAM (18) en Batumi (1-2 de julio de 2008), Transneft y Kaz-TransOil anunciaron un proyecto para aumentar la capacidad del oleoducto entre Atyrau (mar Caspio) y Samara.

#### OLEODUCTO BAKÚ (AZERBAIYÁN)-NOVOROSSÍISK (RUSIA)

Ruta mar Caspio al mar Negro. Oleoducto heredado de la era soviética, actualmente en proceso de reconstrucción. Cruza Chechenia.

#### OLEODUCTO ATYRU (KAZAJISTÁN OCCIDENTAL)-NOVOROSSÍISK (RUSIA)

Ruta mar Caspio al mar Negro. Conocido como el CPC (*Caspian Pipeline Consortium*) (19). Con una longitud de 1.510 kilómetros, su construcción y funcionamiento proporciona ventajas substanciales a Rusia. Bombea petróleo crudo de Tengiz a la terminal de buques-tanque rusa cerca de Novorossiisk.

#### OLEODUCTO BAKÚ (AZERBAIYÁN)-SUPSA (GEORGIA)

Ruta mar Caspio al mar Negro. Fue inaugurado en el año 1999. Durante el reciente conflicto entre Rusia y Georgia fue cerrado por la petrolera británica BP (*British Petroleum*).

#### OLEODUCTO BAKÚ (AZERBAIYÁN)-TBILISI (GEORGIA)-CEYHAN (TURQUÍA) (20)

Ruta mar Caspio al mar Mediterráneo. Su construcción se inició en el año 2003 y finalizó en el año 2005. El coste 3.900 millones de dólares. La cere-

---

(18) En la Cumbre de la GUAM: Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia celebrada en Batumi (Georgia) los días 1 y 2 de julio de 2008, se aprobó el desarrollo del corredor de transporte de la GUAM (GTC) como un complemento al oleoducto BTC. Este corredor conecta la capital azarí de Bakú con Odessa (Ucrania) pasando por los puertos de Poti (Georgia y mar Negro) y Batumi (Georgia y mar Negro).

(19) Sociedad conjunta entre Rusia y Kazajistán y con participación de accionistas de compañías petrolíferas de Próximo Oriente .

(20) Sobre este oleoducto, el ex secretario de Energía del Bill Clinton, hizo una defensa manifiesta: «No es simplemente otro negocio importante de petróleo o gas natural, ni es simplemente un oleoducto más. Se trata de proyectar los intereses de seguridad nacional de Estados Unidos, es decir, de nuestra visión estratégica del futuro del Caspio.»

monia de inauguración se celebró en Ceyhan el 13 de julio de 2006. Se conoce también como BTC y tiene un recorrido de 1.768 kilómetros. Perteneció a un consorcio de ocho países (21). La ruta del oleoducto entre Tbilisi y Ceyhan cruza una región, Nagorni Karabaj, no exenta de dificultades, y controlada por armenios.

El petróleo provendrá de los yacimientos de la costa de Azerbaiyán, concretamente de Azeri-Chirag-Guneshli. En el año 2009 alcanzará el millón de barriles por día, equivalente a 160.000 metros cúbicos de petróleo. La capacidad máxima de funcionamiento se estimó que se alcanzaría a principios de 2009 con un volumen de 10 millones de barriles equivalente a 1.600.000 metros cúbicos.

El oleoducto constituye un soporte importante del corredor energético Este-Occidente (22). Para Turquía es de una importancia *geopolítica* mayor. Para Georgia significa un soporte a su independencia, reduciendo la influencia rusa. Para Estados Unidos el control del petróleo del mar Caspio, mar interior que queda muy lejos de los centros industriales del mundo. Rusia, en su momento, propuso construir un oleoducto paralelo al viejo Bakú-Novorossiisk.

Este oleoducto se considera como la mayor victoria de Estados Unidos en política internacional de los últimos 15 años. Permite a Europa y a Estados Unidos la puesta en marcha de proyectos de diversificación de fuentes de suministro, al mismo tiempo que envuelven bajo sus influencias políticas a los denominados Nuevos Estados Independientes (NEI).

OLEODUCTO ODESSA (UCRANIA)-BRODY (UCRANIA)-PLOTSK (UCRANIA) (OBP)

Transporta petróleo de Asia Central (Odessa) a Plotsk, sin cruzar territorio ruso. Tiene prevista una ampliación hasta el puerto polaco de Gdansk (mar Báltico).

---

(21) United Kingdom (BP) 30,1%; Azerbaiyán SOCAR (*State Oil Company of Azerbaiyán*) 25%; Estados Unidos (Chevron, ConocoPhillips, Hess Corporation) 8,9%, 2,5% y 2,36% respectivamente; Noruega (StatoilHycho) 8,71%; Turquía TPAO (*Türkiye Petroleri Anonim Ortakligi*) 6,53%; Italia (Eni/Agip) 5%; Japón (Itochu e Inpex) 3,4% y 2,5% respectivamente.

(22) La construcción de este oleoducto y su final en el mar Mediterráneo ha tenido como consecuencia un bloque pro occidental, del que forman parte Azerbaiyán, Georgia, Turquía e Israel. La idea es unir el BTC con el oleoducto Trans-Israel Eilat-Ashkelón (Tipline de Israel), desde Cyhan al puerto israelí de Ashkelón. Con ello Israel pretende, además de asegurar su consumo, jugar un papel importante en la recirculación de petróleo del mar Caspio a los mercados asiáticos, a través del puerto de Eliat en el mar Rojo.

#### OLEODUCTO NEKA (IRÁN)-REY (IRÁN)

Ruta mar Caspio al golfo Pérsico. Actualmente en construcción. Detrás de este oleoducto se encuentran no sólo las expectativas de Irán, sino la de otros países como Francia y China, ya que el oleoducto está siendo construido por un consorcio chino-suizo con la financiación de bancos franceses.

#### OLEODUCTO BAKÚ (AZERBAIYÁN)-TABRIZ (IRÁN)

Ruta mar Caspio al golfo Pérsico. Este oleoducto que comienza en Bakú traslada el petróleo desde el mar Caspio al norte de Irán, a Tabriz, y desde esta ciudad se incorpora a la línea de oleoductos interiores del país que llegan al golfo Pérsico. Representa un alto valor estratégico para Irán y una fuente de riqueza del país.

#### OLEODUCTO KASHAGÁN (KAZAJISTÁN)-TURKMENISTÁN-ISLA KHARG (IRÁN)

Ruta mar Caspio al golfo Pérsico. Irán propuso construir este oleoducto, en lugar del BTC, hacia el sur a través de su territorio hacia el puerto de la isla iraní de Kharg. Con ello, el mar Caspio estaría enlazado con el golfo Pérsico y ello llevaría consigo el fortalecimiento de la posición de Irán y de los países del Golfo en la industria petrolera mundial. El coste de este proyecto se estima entre 1,2 y 1,5 millones de dólares, en contraste con el coste de la ruta Bakú-Ceyhan que se estima por algunas compañías entre 3,7 y 4 mil millones de dólares, y por Estados Unidos y Turquía que estiman no rebasaría los 2,4 millones de dólares.

#### OLEODUCTO RUSO-BÚLGARO (BAP)

En construcción por Gazprom. Su finalidad es el transporte de petróleo ruso desde la ciudad de Novorosiisk, en el mar Negro, hasta Burgás, puerto búlgaro, desde donde continuará hasta la ciudad griega de Alexandrópolis, mar Egeo. Este oleoducto se considera un verdadero competidor del oleoducto BTC. Su principal característica, es el primer oleoducto que Rusia controla en territorio europeo.

#### GASODUCTO TURKMENISTÁN-AZERBAIYÁN (BAKÚ) GEORGIA (TBILISI)-TURQUÍA (ERZERUM)

Conocido como BTE o TCP (*Trans-Caspian Pipeline*) o Transcaspiano. Suministrará gas desde Turkmenistán a Turquía y desde ésta a Europa. Representa la apuesta estratégica de Estados Unidos y conforma, junto con el oleoducto BTC, lo que se ha concebido como el corredor energético euroasiático.

El coste de este gasoducto se estima en 3,1 millones de dólares, y sus fuentes de financiación son el Banco Mundial, y bancos de la Unión Europea y Japón. En la construcción intervienen varias compañías, Bechtel Enterprises, General Electric Structure Financial Group y Royal Dutch/Shell. Este gasoducto rivaliza con la ruta Turkmenistán-Irán y con el proyecto ruso *Blue Stream*, que transita por el lecho del mar Negro hasta Turquía.

#### GASODUCTO RUSIA-TURQUÍA

Conocido como *Blue Stream*, se inició en febrero de 2000, y está dirigido por Gazprom conjuntamente con el Gobierno turco y la empresa petrolera italiana Eni. Desde el año 2002 suministra gas a Turquía. Tiene una capacidad de 16.000 millones de metros cúbicos de gas al año. Este gasoducto podría sepultar al TCP. Consta de tres secciones, una en territorio ruso, otra a lo largo del fondo del mar Negro y la última a través de Turquía. Está planificado para extenderse en su momento hacia los puertos italianos del mar Adriático.

#### GASODUCTO DEL BÁLTICO

Su construcción fue acordada entre Rusia y Alemania el 8 de septiembre del año 2005 en Berlín. Tiene una longitud de 1.200 kilómetros y unirá la ciudad rusa de Vyborg, en la frontera de Finlandia, con la ciudad alemana de Greifswald, a través del mar Báltico. Tiene una capacidad de transporte de 27.500 millones de metros cúbicos de gas por año. En un futuro cercano se interconectará con la península Escandinava, el Benelux y Reino Unido, convirtiendo a Alemania en un estratégico distribuidor de energía para el norte de Europa, por lo que la hace participe en el gran tablero de juego de la energía mundial.

#### GASODUCTO TRANSIBERIANO DEL ESTE

Llevará gas desde Siberia Oriental hasta China. El coste aproximado de construcción ronda los 8.000 millones de dólares. Suministrará a China entre 70.000 y 80.000 millones de metros cúbicos de gas por año.

En marzo de 2006 se acordó la construcción de un segundo gasoducto que permitirá la exportación, a través de suelo chino, de una cuarta parte del gas que el primero enviará a China, a Japón, país que protestó en su momento por las preferencias de Rusia. Esta última en contraprestación ha firmado acuerdos con Japón para explotar los gigantescos yacimientos de gas y petróleo Sajalín I y II que nacionalizó en 2007, desplazando del área a la empresa Royal Dutch Shell.

## GASODUCTO RUSO-UCRANIANO

Este gasoducto fue la causa del contencioso que sostuvieron Rusia y Ucrania a principios del año 2006. Parte de Rusia y atraviesa Ucrania, donde se divide en dos ramas. La de mayor capacidad se dirige hacia la Unión Europea a través de Polonia. La de menos capacidad hacia los Balcanes y Turquía.

## GASODUCTO KAZAJISTÁN-CHINA

Días después de la Cumbre de GUAM en Batumi, China y Kazajistán informaron del comienzo de los trabajos de construcción de un gasoducto de una longitud de 1.300 kilómetros. Comenzara a funcionar en el año 2010, y forma parte de un proyecto para conectar a China con las reservas de gas natural de Asia Central. Este gasoducto representa una estrategia de Rusia, Irán y China para competir con Estados Unidos en cuanto a energía y transporte.

### *Las grandes rutas energéticas*

Por último, una vez tratados los principales oleoductos y gasoductos y, para finalizar este análisis sobre las rutas energéticas y las estrategias económicas, es necesario hacer mención a las rutas de suministro de petróleo y gas en el mundo, los conocidos «puntos críticos» o *choke points*. Desde el punto de vista estratégico, cualquier alteración o interrupción en su disponibilidad produciría una inmediata reacción en cuanto a preciso se refiere.

## ESTRECHO DE ORMUZ

Conecta el golfo Pérsico con el golfo de Omán y el mar Árabe. Por él transitan cada día de 16,5 a 17 millones de barriles. El petróleo procede del golfo Pérsico incluyendo: Arabia Saudí, Irán y Emiratos Árabes Unidos. Los destinos primarios: Japón, Estados Unidos, Europa del Este y países de Asia. Su ruta alternativa es un oleoducto de 745 millas de largo a través de Arabia Saudí y el mar Rojo.

## ESTRECHO DE MALACA

Conecta con el océano Índico, mar de China Meridional y el océano Pacífico. Un tercio de todos los buques del mundo navegan a través de este Estrecho y el cercano estrecho de la Sonda y Lombok. Es un elemento clave del Asia Suroriental. Tiene un tránsito de 1,5 millones de barriles al

día, petróleo procedente del golfo Pérsico y del África Occidental, con destino a todos los consumidores de Asia-Pacífico incluyendo Japón y China.

#### CANAL DE SUEZ

Conecta el mar Rojo y el golfo de Suez con el mar Mediterráneo. A través de él transitan 4,5 millones de barriles día procedentes del golfo Pérsico, especialmente Arabia Saudí y Asia. Destino Europa y Estados Unidos. Su cierre implicaría 6.000 kilómetros más de recorrido, a través del cabo de Buena Esperanza.

#### BAB EL-MANDAB

Conecta el mar Rojo con el golfo de Adén y el mar Árabe. Transitan por él 3,3 millones de barriles diarios, petróleo procedente del golfo Pérsico con destino a Europa y Estados Unidos. Su cierre implicaría derivar el tránsito 6.000 kilómetros más a través del cabo de Buena Esperanza.

#### ESTRECHO DE BÓSFORO

Conecta el mar Negro con el mar Mediterráneo. Tránsito de 2,4 millones de barriles día de petróleo procedente de la región del mar Caspio. Destino Europa Occidental y Meridional. No hay alternativa si se cierra para el traslado del petróleo. Se está valorando la construcción de un oleoducto de 173 millas entre Bulgaria y Grecia.

#### CANAL DE PANAMÁ

Conecta el océano Pacífico con el mar Caribe y el océano Atlántico. Tránsito de 0,5 millones de barriles día de petróleo procedente de Estados Unidos y con destino a este mismo país y a otros países de América Central. El cierre implicaría 40 días de viaje alrededor del cabo de Hornos (extremo sur de América del Sur), 8.000 millas adicionales, en lugar de los 16 días que se emplean desde Alaska a las refinerías de la costa de Estados Unidos.

#### OTROS *CHOKE POINTS*

Planta de procesamiento de Abqaiq (23), terminal de Mina al-Ahmadi (24) en Kuwait, terminal de Al Basrah en Irak, y el oleoducto de Druzbha.

---

(23) Contiene uno de los campos de petróleo más grandes del mundo y sus centros de procesamiento de crudo ligero tienen una capacidad de más de 7.000.000 de barriles diarios.

(24) Gran importancia para la economía de Kuwait. En esta terminal se encuentran varias refinerías de petróleo.

## **Las organizaciones internacionales y su papel en el horizonte energético**

El papel de las organizaciones internacionales en el área energética es de una importancia capital. La OTAN y la Unión Europea tienen serios competidores en Eurasia, la OCS (25) y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (CSTO) (26).

### *Expansión de la OTAN y el equilibrio y seguridad energéticos*

La región del mar Negro está incrementando su importancia para Europa y Estados Unidos como un principal puente de energía entre el Este y el Oeste, así como una barrera contra muchas amenazas transnacionales. El entorno de seguridad en esta región es producto de intereses diversos de los Estados litorales y sus vecinos. Algunos de estos intereses coinciden con los de los miembros de la OTAN mientras que otros reflejan una única agenda de seguridad regional. La Unión Europea no puede ignorar el entorno de seguridad en esta región, ya que muchas de las políticas de la zona pueden influenciar en la estrategia de seguridad energética de Europa.

Si miramos al mar Negro podemos observar que tres de sus seis Estados litorales: Turquía, Bulgaria y Rumania forman parte de la OTAN. Ucrania y Georgia han declarado en sucesivas ocasiones su interés por pertenecer a la Alianza y son participantes activos de la Asociación para la Paz. Rusia está en contra de esta expansión de la OTAN por lo que está desarrollando su propia estrategia en la zona, de la que es buena muestra el reciente conflicto con Georgia, con la excusa de la independencia de Abjasia y Osetia del Sur.

El mar Negro se ha transformado en un ocupado comercial conectando el corazón de Europa, vía sus orillas del sur, con el Cáucaso y otras partes de Asia. En los años noventa, se construyeron dos oleoductos, uno desde Bakú en Azerbaiyán, y otro desde el norte de Kazajistán, que bombean el petróleo del Caspio a los puertos del mar Negro en Georgia y Rusia, desde donde es transportado mediante petroleros a los mercados europeos y otros lugares. En el año 2005, se construyó un gaseoducto bajo el agua,

---

(25) La OCS es una alianza militar entre Rusia y China que incluye a Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán. Irán tiene el papel de observador.

(26) La CSTO es una organización que tiene como objetivo los corredores de transporte y energía. Agrupa: Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguizistán, Rusia, Tayikistán y Uzbekistán.

denominado *Blue Stream*, para transportar gas desde Rusia hasta Turquía.

Desde el punto de vista energético, Turquía importa de Rusia el 70% de sus necesidades de gas. Pero con todo lo que ello implica de importancia para un país perteneciente a la OTAN, es sin duda el *Blue Stream* lo que marca el nivel estratégico de Turquía como puerta sureste de Europa.

### *La Unión Europea*

Los desafíos que tiene la Unión Europea actualmente se pueden resumir en tres grandes bloques: una enorme dependencia energética, agotamiento de los recursos energéticos y falta de confianza en el suministro de recursos energéticos. Si nos fijamos en España, importa los tres cuartos de la energía primaria que utiliza, frente al 50% de la media europea.

Resumiendo todo lo anterior en pocas palabras: economía sedienta de energía y gran diversidad de políticas energéticas en Europa. Por ello, el Consejo Europeo a celebrar en octubre de 2008, tenía en el orden del día impulsar decisivamente el ambicioso paquete legislativo de revisión de la política energética, pero esto ha caído por el *crash* bancario y bursátil, con lo que una nueva demora se produce en el intento de dar a la energía una importancia clave en la política de la Unión Europea, haciendo sus competencias comunitarias y no meramente estatales como hasta ahora, como así contempla el Tratado de Lisboa.

Finalmente, hay que destacar que continúa la apuesta por los combustibles fósiles (especialmente el petróleo y el gas natural), quedando en un lugar residual las energías renovables. El objetivo de la Unión Europea es alcanzar el 12% de energías renovables para 2010 y el 20% para el año 2020.

El Acuerdo 3/20 fija como objetivos obligatorios para el año 2020, cubrir el 20% del consumo energético con energías renovables, la reducción de un 20% de emisiones de CO<sub>2</sub> y lograrlo mediante un incremento del 20% en la eficiencia energética.

### *La OMC*

Esta Organización desempeñará un papel relevante en el comercio internacional de la energía. Según palabras de su director (27):

«La OMC puede contribuir a una asignación más eficiente de los

---

(27) Discurso del director de la OMC durante el XX Congreso Mundial de Energía celebrado en Roma el día 15 de noviembre de 2007.

recursos energéticos y en general a mejorar el ambiente comercial de energía. Recientemente, varios factores han hecho que la energía sea objeto de atención por parte de los miembros de la OMC y, a la inversa, que la OMC sea objeto de atención por parte del sector energético. Varios países exportadores de energía se han adherido recientemente a la OMC (Arabia Saudí, Omán) y otros (Rusia, varios países de Asia Central, Argelia, Libia, Irán, Irak o Ucrania) han solicitado su adhesión, la están negociando actualmente, trayendo consigo una parte sustancial del comercio de energía.

Con el aumento de las necesidades energéticas, las cuestiones relacionadas con el uso de los oleoductos internacionales han contribuido a renovar el interés por las disposiciones sobre libertad de tránsito. Las reformas del sector de la energía y los adelantos tecnológicos han creado un espacio para los operadores privados, lo que ha permitido identificar los servicios de energía como un tema de negociación en la Ronda de Doha.

La interacción entre el comercio y el cambio climático, el papel de los biocombustibles y, de manera más general, las crecientes necesidades de energía y las preocupaciones en torno a la seguridad energética, también han contribuido a dar mayor realce a este sector en el ámbito de las normas comerciales multilaterales.»

## **Conclusiones**

El cambio del siglo XX al siglo XXI ha traído un nuevo escenario económico con cambio de actores en cuanto a países productores y países consumidores. Al mismo tiempo se ha producido un desplazamiento geográfico energético hacia un eje denominado SCSC.

Incrementos de demanda equivalen a una mayor dependencia energética, por lo que se hace muy necesario el establecimiento de políticas energéticas a largo plazo basadas en estudios precisos de las reservas, los emplazamientos que ocupan y en la búsqueda de nuevas energías alternativas que deben cubrir las carencias resultantes de falta de recursos propios o los vaivenes de un mercado fluctuante y muy sensible a esos incrementos de energías.

La aparición de potencias emergentes, nuevas alianzas, intereses estratégicos en áreas determinadas y acuerdos armamentísticos, han venido a complicar el ya difícil mundo de la energía. Surgen por tanto pugnas hege-

mónicas que unidas a las ya clásicas, conforman escenarios difíciles en los que los países aplican toda clase de estrategias conducentes a lograr sus seguridades energéticas.

Regiones o países pivotes geopolíticos tendrán una influencia decisiva en las políticas energéticas futuras, por lo que es necesario el direccionamiento de estrategias acordes a las variables geopolíticas que se vayan produciendo.

El diseño de las rutas de los recursos energéticos se ha complicado como consecuencia de los cambios geopolíticos. El resultado es que si antes, hace unas décadas, jugaban unos cuantos peones, hoy día el número de éstos se ha incrementado, con lo que la coordinación de estrategias se hace muy complicada.

Las organizaciones internacionales tienen un papel fundamental en este tablero, en orden a lograr un equilibrio en el conjunto también de seguridades energéticas.

## **CAPÍTULO TERCERO**

# **EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS DE LAS RELACIONES EXTERNAS DE LA UNIÓN EUROPEA**



# EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS DE LAS RELACIONES EXTERNAS DE LA UNIÓN EUROPEA

Por ENRIQUE VEGA FERNÁNDEZ

## El estado de la cuestión

### *Los parámetros a tener en cuenta*

La Unión Europea es tanto una Unión, asimilable en ciertos aspectos y para ciertos asuntos a un Estado-nación (gran potencia), como una organización internacional formada por Estados-nación, cada uno con sus intereses, prioridades y capacidad de decisión. Es por ello que, en el concierto internacional, actúa unas veces como dicen sus tratados reguladores, otras (la mayoría todavía, desafortunadamente) como deciden los gobiernos de los países que la constituyen y otras, solamente unas pocas, como lo imponen los ciudadanos. Ésta es la razón de que no sea posible analizar sus relaciones exteriores ni sólo como las de una gran potencia frente a las organizaciones internacionales en las que se inserta o a las que se enfrenta, ni sólo como una organización internacional jugando un determinado papel en el concierto internacional.

Es necesario hacerlo de ambas formas de manera simultánea. ¿Podrían entenderse las relaciones de la Unión Europea con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) sin considerar que la mayoría de los Estados de la primera pertenecen también a la segunda y la diferente perspectiva frente a ambas de Francia o Reino Unido, por ejemplo? ¿Podrían entenderse las relaciones de la Unión Europea con la Organización de Naciones Unidas (ONU) sin tener en cuenta que estos dos mismos

países forman parte permanentemente del Consejo de Seguridad con capacidad de veto en él y los demás no? ¿Podrían entenderse las relaciones con Rusia sin tener en cuenta las diferentes perspectivas y los diferentes intereses de Alemania y Polonia, por ejemplo?

Así pues, no queda más remedio que considerar que la capacidad de poder que, en cada caso, pueda ejercer la Unión Europea vendrá definida tanto por sus propias actuaciones (actitudes, posturas o acciones) como Unión Europea, como por las que en determinadas circunstancias puedan llevar a cabo alguno o algunos de sus miembros. Capacidad de poder que la Unión Europea, o los gobiernos que circunstancialmente materialicen su representación, ejercen mediante cualquiera de los tres instrumentos clásicos: la influencia ideológica o cultural, la presión económica y la disuasión o actuación militar, siempre condicionados por los dos grandes parámetros que definen la sociedad internacional actual: la ósmosis permanente entre economía y seguridad y la cada vez más presente interconexión entre seguridad exterior y seguridad interior.

Instrumentos para ejercer el poder que, en el caso de la Unión Europea, se ven limitados en numerosas ocasiones por las dificultades para alcanzar posiciones comunes derivadas de los dos grandes procesos, que, por otra parte, constituyen sus dos grandes señas de identidad y sus dos grandes éxitos: la integración y la ampliación. Las dificultades que presenta la integración proceden de tres factores básicos: el peso de la soberanía, la tradición de no alineamiento y el vínculo transatlántico. El peso de la soberanía hace referencia a la resistencia que todavía existe en prácticamente todos los Estados miembros de la Unión a ceder completa o muy extensamente su capacidad de decisión en aspectos tan cruciales como las relaciones exteriores o los asuntos de seguridad y defensa, que parecen estar exigiendo más tiempo para que se adapten las mentalidades, para que se encuentren los procedimientos y para que se disuelvan las resistencias, que el que ha demandado el ámbito económico, núcleo originario y punta de lanza de la Unión.

Una resistencia a ceder soberanía, fundamentalmente en los aspectos de seguridad y defensa, que es especialmente sentida por ciertos países miembros, que hicieron de la neutralidad y el no alineamiento durante la guerra fría, uno de los principales ejes de su política exterior, uno de los fundamentos de su independencia jurídica y política y uno de los parámetros de su prestigio internacional. Son países en los que el orgullo por esta «independencia defensiva», que les permite no ver arrastradas ni a su diplomacia ni a sus Fuerzas Armadas por compromisos adquiridos con

organizaciones multinacionales, está muy arraigado, no sólo por la tradición, sino por los beneficios reales que, en general, esta postura les ha deparado en el pasado.

Por último, las diferentes concepciones que diversos grupos de Estados miembros de la Unión Europea tienen del llamado vínculo transatlántico con Estados Unidos también juega en multitud de ocasiones como un factor negativo a la hora de «integrar posturas comunes» en las relaciones de la Unión con el resto del mundo. Después de todo, la OTAN ha sido, durante 45 años, la correa de transmisión a través de la cual las políticas exterior y de defensa de los países europeos quedaron vinculadas, y subordinadas, a la de su *primus inter pares*, Estados Unidos, creando, en cierto modo, en Europa y, por supuesto, en los propios Estados Unidos, la sensación y la mentalidad de que cualquier postura de poder de la Unión Europea que no se origine y desarrolle dentro de la propia OTAN, juega de alguna forma en contra de ella. Una mentalidad que sólo empezaría a cambiar, lenta y desigualmente, con la entrada del nuevo siglo, como posteriormente se analiza.

Tres tipos básicos de problemas que parecen haberse agudizado como consecuencia del precipitado proceso de ampliación masiva a los países de la Europa Central y Oriental llevado a cabo en la última década. En efecto, en el año 1995 se incorporan a los 12 Estados miembros que hasta entonces constituían la Unión Europea, tres neutrales o no alineados: Austria, Finlandia y Suecia, a cuya actitud «resistente» se acoplará la ya miembro Irlanda, cuya asimilación a la «vieja» Unión Europea no presenta, sin embargo, mayores problemas en ningún aspecto, salvo en matices muy concretos relativos a las políticas de defensa. Es a partir de la secuencia PESC (1) –crisis de Kosovo– PESD (2) (1997-1999) cuando, como consecuencia de la aparente carrera por incorporar a los países de la Europa Central y Oriental entre la OTAN y la Unión Europea, ésta admite en su seno nada menos que a 12 países (diez en el año 2004 y dos en el año 2007, frente a los tres en 1999 y siete en 2004, que incorpora la OTAN), que a su relativo atraso económico respecto a los anteriores 15 miembros, unen, en función de su anterior situación durante la guerra fría, un temor reverencial a desvincularse de Estados Unidos y una permanente actitud de confrontación con Rusia. Su actitud respecto a Estados Unidos jugará, desde entonces y en conjunción con la del Reino Unido, en contra de

---

(1) Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea.

(2) Política Europea de Seguridad y Defensa de la Unión Europea.

las posibilidades de independizar las políticas exterior, de seguridad y de defensa de la Unión Europea. Su actitud frente a Rusia ralentizará la normalización de las relaciones entre las dos grandes potencias europeas.

Éstos son, pues, expresados de forma sintética, los mimbres con los que la Unión Europea intenta tejer sus relaciones de poder para ser capaz de cumplir el objetivo que se ha impuesto a sí misma: ocupar en el mundo el lugar que cree que le corresponde. Unas relaciones de poder de las que se analizan, con un poco más de extensión, las más importantes en sub-siguientes epígrafes.

### *La dificultad de alcanzar posiciones comunes*

Como consecuencia de la forma concreta en que se han desarrollado estos dos grandes procesos de integración y ampliación, el gran problema de la Unión Europea, que subyace transversalmente a todos los demás, es la dificultad de poder alcanzar, en algunas ocasiones, posiciones comunes en sus relaciones exteriores y de encauzarlas por canales adecuados en el escenario internacional. Un problema para el que la Unión Europea se está empezando a dotar de instrumentos que, adecuadamente desarrollados y empleados, podrían compensar, al menos en parte, este tipo de obstáculos causados, por una parte, por la divergencia de intereses entre diferentes países o tipos de países y, por otra, por las dificultades de alcanzar consensos y posturas comunes entre 27 socios, cada uno con sus particulares sentimientos y percepciones, especialmente en lo que atañe a las relaciones internacionales y a la seguridad.

De estos posibles instrumentos merece especialmente mencionar las cooperaciones reforzadas, ya exitosamente existentes en la Unión Europea, y la cooperación estructurada permanente, que introduce el *Tratado de Reforma o de Lisboa* en el ámbito de las políticas comunes exterior, de seguridad y de defensa, asimilando el concepto ya previsto en la *non nata* Constitución para Europa.

La finalidad de las cooperaciones reforzadas, de las que la eurozona y el Espacio Schengen son los ejemplos más conocidos y apreciados, es, según el citado *Tratado*:

«Impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar el proceso de integración.»

Lo que elude la tentación y la posible sensación de actuar solamente en beneficio de los componentes de la cooperación reforzada, ya que el Con-

sejo de la Unión Europea sólo puede autorizar una cooperación reforzada como último recurso y:

«Cuando haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto y a condición de que participen en ella al menos nueve Estados miembros.»

A pesar de que la actuación conjunta de solamente algunos Estados miembros sólo se podrá llevar a cabo si beneficia al conjunto de la Unión, las acciones llevadas a cabo en nombre de este tipo de cooperación reforzada «vinculan únicamente a los Estados miembros participantes».

Una cooperación reforzada que parece poder aplicarse al ámbito de las políticas comunes exterior, de seguridad y de defensa, dado que el propio *Tratado de Reforma o de Lisboa* prevé que un grupo de Estados miembros pueda llevar a cabo misiones, en nombre y en beneficio de la Unión, «a fin de defender sus valores y favorecer sus intereses» de forma acordada entre ellos, y por procedimientos acordados y evaluados de antemano, se podría añadir.

Por otra parte y como un paso más en esta dirección, el *Tratado de Reforma o de Lisboa* también prevé que en este mismo ámbito de las políticas comunes exterior, de seguridad y de defensa, se puedan establecer «cooperaciones estructuradas permanentes» entre un determinado número de sus Estados miembros:

«Que cumplan determinados criterios de capacidades militares y estén dispuestos a asumir los correspondientes compromisos.»

Los cuales les van a exigir, entre otras cuestiones, participar en el mecanismo de las Agrupaciones Tácticas (*Battlegroups*) para llevar a cabo las operaciones que desarrolle la Unión Europea.

Una de las grandes ventajas de aplicar a las políticas comunes exterior, de seguridad y de defensa los mecanismos de las cooperaciones reforzadas y, sobre todo, los de la cooperación estructurada permanente es, como se verá con más claridad al tratar las relaciones entre la Unión Europea y la OTAN en este mismo trabajo, poder eludir las salvedades que el propio *Tratado de Reforma o de Lisboa* sanciona al prescribir que las políticas de la Unión Europea relativas a la acción exterior, la seguridad y la defensa:

«No afectarán al carácter específico de las políticas de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.»

En alusión a los Estados miembros de tradición neutralista, y «*respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte*», con cuyas políticas de seguridad y defensa será compatible.

Así, a través de la cooperación estructurada permanente y de la posibilidad de actuación mediante cooperaciones reforzadas, y de los instrumentos básicos de ambas, las Agrupaciones Tácticas y sus equivalentes diplomático (el Servicio Europeo de Acción Exterior) y de Capacidades Civiles de Gestión de Crisis, la Unión Europea estaría en condiciones de poder llevar a cabo acciones comunes, incluso en los casos en los que los intereses de Estados Unidos no sólo impidieran la actuación de la OTAN, sino que también retrotrajeran la colaboración de algunos de los Estados miembros de la propia Unión Europea, excesivamente celosos del vínculo transatlántico.

## **Questiones a las que actualmente se enfrenta la Unión Europea en la escena internacional**

### *Su lugar en Naciones Unidas*

#### LA UNIÓN EUROPEA EN LA ONU

Como es bien sabido, la ONU está exclusivamente compuesta por Estados-nación y no por ningún tipo de asociación de Estados, concepto en el que habría que insertar a la Unión Europea. En este sentido, la Unión Europea no existe en la ONU como Unión, pero sí como concepto, a través de las posibles actuaciones (votos, argumentaciones, posturas, etc.) o participaciones (humanas, materiales o financieras) que sus Estados miembros puedan llevar a cabo de forma coordinada o conjunta, en función, precisamente, de su pertenencia a la Unión y de los numerosos procedimientos hoy día establecidos por ésta para ello.

Esta capacidad de incidencia de la Unión Europea en la ONU puede considerarse articulada a través de tres grandes vías: su capacidad de influencia institucional, su capacidad de influencia ideológica y su capacidad de influencia económica. Su capacidad de influencia institucional viene dada, en primer lugar, por sus posibilidades de aportar un considerable número de votos en la Asamblea General, si, por ejemplo, todos los países se coordinan para votar de forma común. Ya que ello supondría 27 votos sobre un total de 192, es decir, una séptima parte, lo cual supone, sin duda, un porcentaje significativo.

Pero su verdadera capacidad de influencia institucional reside, fundamentalmente, en la condición de miembros permanentes del Consejo de Seguridad de dos de sus Estados: Francia y Reino Unido. Condición que les permite pertenecer a la pentarquía hoy día legalmente capacitada para tomar un buen número de decisiones, de obligado cumplimiento, del ámbito de las relaciones internacionales –y cada vez más, de los ámbitos nacionales internos– especialmente en lo que se refiere a la seguridad.

Seguridad, cuyo concepto no ha hecho sino agrandarse con el tiempo, fundamentalmente durante las dos últimas décadas. En efecto, el concepto de seguridad que instaura la *Carta de Naciones Unidas*, bajo la fórmula del compromiso de «mantener la paz y la seguridad internacionales» –que, en términos generales, pervivió durante toda la guerra fría– hacía referencia al mantenimiento de la «seguridad nacional» de todos y cada uno de los países de la comunidad internacional, evitando la guerra y la agresión entre ellos.

Pero a partir de los años noventa del siglo pasado, se introdujo el concepto de «seguridad humana», consistente en el derecho que tienen todas las personas, por el mero hecho de serlo, a poder intentar vivir dignamente y a que sean respetados sus derechos más elementales a la vida, a no ser torturados y a no ser expulsados de su lugar habitual de residencia o trabajo, de forma que no puede considerarse que ninguna persona, minoría o población está auténticamente segura, si no es bajo estas condiciones, que, por tanto, son exigibles a todo tipo de autoridades y gobernantes. Concepto de seguridad humana que ha dado lugar, posteriormente, como consecuencia, al concepto de «seguridad responsable compartida», según la cual, la comunidad internacional (de ahí el adjetivo de compartida), pilotada por el Consejo de Seguridad, tiene el derecho de exigir que se respete la seguridad humana de todas las poblaciones, empleando para ello todos los medios que sea necesario, es decir, estableciendo el conocido como «derecho de injerencia» «en los asuntos que son de la jurisdicción interna de un Estado soberano», cuando se considere que la seguridad humana de su población no está siendo respetada.

Derecho de injerencia que sólo corresponde decidir al Consejo de Seguridad, que así, a su primigenia atribución de mantener la seguridad internacional, ha añadido una considerable dosis de capacidad para decidir sobre el mantenimiento de la seguridad interna de los países, ampliando su jurisdicción a prácticamente todos los órdenes de la vida. Un Consejo de Seguridad, que, dada su organización y sus procedimientos de funcionamiento, está permanentemente en manos de la citada pentarquía de

miembros permanentes (3), que unen a esta capacidad institucional, ser cinco de los países más poderosos comercial, económica, política, cultural, militar y tecnológicamente de la Tierra. A esta pentarquía pertenecen Francia y Reino Unido, y, a través de ellos, la Unión Europea.

Pero para que la Unión Europea, como tal, pudiera materializar realmente esta capacidad indirecta de influencia, sería necesario que se cumplieran tres condiciones. En primer lugar, que exista una posición común de la Unión Europea sobre el tema a tratar o la decisión a tomar. En segundo lugar, que se respeten las prescripciones que establece, basándose en anteriores redacciones de los tratados europeos, el actual *Tratado de Reforma* o *de Lisboa*, que podría entrar en vigor el próximo año 2009, por las que:

«Los Estados miembros coordinarán su acción en las organizaciones internacionales [...] defenderán en ellas las posiciones de la Unión», y por las que «los Estados miembros que también son miembros del Consejo de Seguridad [...] defenderán, en el desempeño de sus funciones, las posiciones e intereses de la Unión.»

Y, en tercer lugar, que Francia y Reino Unido estén dispuestas a compartir la posición común y a «defenderla, en el desempeño de sus funciones» en el Consejo de Seguridad. Tres condiciones relacionadas entre sí, pero que por incumplimiento, unas veces de una y otras de otra, no siempre han permitido que los intereses o la voluntad mayoritaria de la Unión, como tal, se haya visto reflejada en un foro tan decisivo.

Quizás el mejor ejemplo de este tipo de posiciones encontradas, en las que la Unión Europea no fue capaz de trasladar una posición común al Consejo de Seguridad, y que ésta fuera defendida de forma unánime por Francia y Reino Unido, sea recordar, no ya la diferente posición, sino, incluso, el encabezamiento de las posiciones contrapuestas, de Francia y Reino Unido, en relación con Irak tras la segunda guerra del Golfo de enero-febrero de 1991.

En primer lugar, en lo que respecta a las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad, que Francia empieza a considerar, a partir de aproximadamente del año 1998, en conjunción con un numeroso grupo de países, como, no sólo ineficaces (desde el punto de vista estratégico), sino, incluso, contraproducentes (desde el punto de vista humano), a pesar del paliativo que intentaba suponer el Programa Petróleo por Alimentos, juz-

---

(3) China, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia y Reino Unido.

gado como insuficiente. Otro tanto puede decirse de los ataques aéreos, que periódicamente producía el mantenimiento de las llamadas Zonas de Exclusión Aérea al norte del paralelo 36 y al sur del 33, que Francia abandona y empieza a criticar por la misma época aproximadamente.

Unas disputas que, independientemente de las razones concretas de aquella situación específica, no dejaban de ser un reflejo de la habitual tendencia del Reino Unido a dar prioridad a los intereses de Estados Unidos sobre los de la Unión Europea, por un lado, y de la habitual tendencia de Francia a considerar que debe ser Europa quien siga a Francia y no Francia a Europa, por el otro. Unas disputas que alcanzarían su punto álgido con la controversia sobre la legalidad, conveniencia y oportunidad de la invasión y ocupación de Irak, que finalmente se produciría en marzo de 2003.

Sin embargo, la Unión Europea sí parece disponer de una considerable capacidad de influencia sobre las posiciones y actividades de la ONU, a través de las otras dos vías anteriormente mencionadas: la ideológica y la económica. La capacidad de influencia ideológica —o de poder blando, según la poco acertada expresión que ha logrado poner de moda el politólogo estadounidense Joseph Nye— de la Unión Europea descansa en su prestigio de organización (y sociedad) políticamente avanzada y económicamente desarrollada y su reciente pasado colonial. Por una parte, son de origen y génesis europeos, los valores que parecen estar imponiéndose en el mundo: el nacionalismo, y su pretendida superación, la propia idea de Unión, ese novedoso artificio de integración, en el que la fusión de estructuras económicas arrastra a las políticas, y no al contrario, como había venido siendo habitual en el acontecer histórico; los derechos humanos; la democracia representativa y su pléyade de libertades individuales civiles y políticas; el liberalismo y su contrapoder la socialdemocracia, así como su oponente, el socialismo, tanto en su vertiente democrática como en su vertiente —en vías de extinción— autoritaria comunista, etc.

Pero, también influye el hecho de que, hasta hace bastante poco tiempo en términos históricos, los países europeos, fundamentalmente, otra vez, Francia y Reino Unido, han sido las potencias colonizadoras de medio mundo, habiendo dejado, tras su retirada, además de una seudocolonización económica, una fuerte impronta cultural y educativa. Una vinculación que se está reforzando, hoy día, mediante la cada vez mayor dependencia de estos mismos países, que ambiguamente se denominan Tercer Mundo o «el Sur», a través de la emigración. La cual supone una impor-

tante fuente de ingresos para la mayoría de ellos e, incluso, en algunos casos, la principal aportación a su PIB (4). Aportación, que, en general, están dispuestos a mantener, aun al precio de condicionar sus votos y posturas en los diferentes organismos del Sistema de Naciones Unidas.

Una influencia ideológica, que tradicionalmente ha arrastrando en la ONU, posturas, posiciones y, en consecuencia, votos y aportaciones, especialmente entre los países del Tercer Mundo. Una tendencia, que, sin embargo, parece estar empezando a decaer, según un reciente estudio del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores, en el que se comparó el número de votos que arrastraban en la Asamblea General de Naciones Unidas –en temas tan sensibles como, por ejemplo, los derechos humanos– Estados Unidos, China y la Unión Europea. Mientras en el periodo de sesiones 1997-1998, las posiciones de la Unión Europea lograban arrastrar una media del 72% de los votos de la Asamblea, esa proporción había bajado al 48%-55% en el periodo de sesiones en los años 2007-2008, en tanto que las posiciones chinas también subían del 50% en 1997-1998 al 74% en 2007-2008 y las de Estados Unidos bajaban del 77% en 1997-1998 al 30% en 2007-2208. Lo que ha obligado a Estados Unidos a intentar compensarlo elevando en dos tercios la ayuda a los países que logran un asiento en el Consejo de Seguridad.

Por último, es necesario mencionar, la capacidad de incidencia de la Unión Europea en las posiciones y actividades de la ONU mediante su influencia económica, evaluable desde dos puntos de vista. En primer lugar, la que ejerce como sociedad económicamente desarrollada, es decir, la que ejerce influyendo en las posturas, posiciones y, en consecuencia, votos y aportaciones, de los países del Tercer Mundo, mediante su capacidad de presión económica sobre ellos por la vía de los préstamos, las inversiones, la ayuda al desarrollo y el sostenimiento de regímenes e instituciones. Y, en segundo lugar, la que ejerce coadyuvando al funcionamiento de la ONU mediante sus aportaciones financieras. Unas aportaciones financieras que se pueden subdividir en tres grandes capítulos: al presupuesto general de la Organización, al sistema de Naciones Unidas y a los presupuestos específicos para operaciones sobre el terreno.

En este sentido, conviene recordar, para evitar confusiones, la diferencia entre la ONU y el Sistema de Naciones Unidas. Este segundo es el conjunto de organismos, relativamente autónomos y normalmente de carácter sectorial, vinculados a la Organización, pero no dependientes de ella ni

---

(4) Producto Interior Bruto.

de sus principales órganos decisorios: el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, y, por lo tanto, ejecutiva y operativamente no dirigidas ni controladas por la Secretaría General, aunque ésta ejerza en la práctica un cierto papel coordinador y de enlace. Forman parte de este Sistema de Naciones Unidas, por ejemplo, por citar solamente algunos de sus organismos más conocidos, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) o la Organización Mundial de la Salud (OMS), por un lado, o, en otro orden de cosas, el Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Para evaluar adecuadamente el peso de estas aportaciones a la posibilidad de funcionamiento de tanto la Organización como el Sistema, basta observar las siguientes cifras a título de ejemplo. La aportación de los 27 países que hoy día constituyen la Unión Europea supuso el 38,857% del presupuesto regular de la ONU para el año 2007, es decir, más de su tercera parte. De igual manera, y escogiendo al azar de entre las principales operaciones que hoy día tiene la ONU desplegadas sobre el terreno, los países de la Unión Europea aportan el 40,573% de los gastos ocasionados por la operación FINUL en el Líbano, el 40,470% de los de MINUSTAH en Haití, el 25,113% de los de MONUC en el Congo o el 37,214% de los de MINUS en Darfur (Sudán). Lo que parece autorizar la pregunta ¿podrían funcionar Naciones Unidas y sus operaciones desplegadas sin la aportación europea?

Pudiendo decirse otro tanto de los diferentes organismos del Sistema. Así, por ejemplo, las aportaciones sumadas de los países de la Unión Europea y de la propia Unión Europea como tal, supusieron en el año 2003, el 40% del presupuesto regular del ACNUR o el 39,69% de la financiación de UNICEF en el año 2007 para emergencias (sin contabilizar, incluso, en este caso, las aportaciones privadas procedentes de los países europeos).

Unas contribuciones que sobrepasan considerablemente (casi doblándolas) las de Estados Unidos, que solamente aporta el 22% del presupuesto regular de la ONU y entre el 20% y el 22% de las principales operaciones y, aún así, con grandes retrasos en los pagos, especialmente en lo que concierne a las operaciones sobre el terreno. A pesar de lo cual, la propia Organización y un gran número de los organismos del Sistema siguen siendo subsidiarios de la política marcada por Estados Unidos en función de sus intereses nacionales. Probablemente debido a la incapacidad de los países de la Unión Europea de actuar de forma conjunta o coordinada.

*La contribución de la Unión Europea  
a la seguridad internacional a través de la ONU*

No quedaría completo, en cualquier caso, el cuadro que se ha querido presentar de la capacidad de influencia de la Unión Europea en las posturas y actividades de la ONU y, por lo tanto, de sus relaciones de poder respecto a ella, sin tener en cuenta la faceta de la seguridad. Ya que, después de todo, la ONU se creó como, básicamente, una «organización de seguridad», cuyo principal «principio» y «propósito», según su Carta Fundacional, era el ya mencionado de «mantener la paz y la seguridad internacionales». Y aunque sus funciones se hayan ampliado considerablemente a lo largo de sus ya más de 60 años de existencia, a través del Sistema de Naciones Unidas y de la diversificación de cometidos de la propia ONU, el panorama geoestratégico posterior a la guerra fría ha impuesto, también, una extensión significativa de sus labores de seguridad, como ya se ha apuntado en los primeros párrafos del apartado anterior.

Una situación que ha tenido su reflejo, como no podía ser de otra manera, en los dos documentos más recientes en los que la Unión Europea ha plasmado su política de seguridad: la «Estrategia Europea de Seguridad» (subtitulado «Una Europa segura en un mundo mejor» y comúnmente conocido como Documento Solana) de 12 de diciembre de 2003, específico sobre el tema, y el reciente *Tratado de Reforma o de Lisboa* de 13 de diciembre de 2007, en el que como Tratado básico de la Unión se establecen las líneas directrices en las que se basará en el futuro la seguridad de la Unión, articulada a través de sus PESC y PESD.

La «Estrategia Europea de Seguridad» es clara en sus afirmaciones de que:

«El marco fundamental de las relaciones internacionales es (y debe ser) la Carta de Naciones Unidas» y de que en «el Consejo de Seguridad descansa la responsabilidad fundamental de mantener la paz y la seguridad internacionales», por lo que «el fortalecimiento de Naciones Unidas, dotándolas de los medios necesarios para que pueda cumplir sus cometidos y actuar con eficacia, es (y debe ser) una prioridad europea.» Debiendo la Unión Europea, en consecuencia, «apoyar a la ONU en sus respuestas a las amenazas que hacen peligrar la paz y la seguridad internacionales» y comprometerse «a reforzar su cooperación con ella y a incrementar su apoyo en situaciones de crisis.»

Para conseguir estos objetivos, la «Estrategia Europea de Seguridad» propone la creación de un «sistema multilateral eficaz de seguridad internacional» del que la Unión Europea debería ser uno de sus principales protagonistas. Una vocación de actuación en la escena internacional en el marco de Naciones Unidas, que ratificará el *Tratado de Reforma o de Lisboa*, pendiente de entrar en vigor, al determinar, en sus disposiciones relativas a la acción exterior de la Unión y en relación con la acción de la Unión en la escena internacional, que:

«La Unión propiciará soluciones multilaterales [...] en particular en el marco de Naciones Unidas.»

Para ello, la Unión Europea ha empezado a dotarse de los instrumentos que le permitan encauzar operativamente este compromiso, con la firma en septiembre de 2003 –esperemos que solamente como un primer paso que sea profundizado y perfeccionado en el futuro– de una Declaración conjunta con la ONU para la cooperación en la gestión de crisis, de la que es consecuencia inmediata la decisión adoptada por el Consejo Europeo en su reunión de los días 17 y 18 de junio de 2004, que establece los posibles procedimientos de cooperación entre ambas Organizaciones para el apoyo, colaboración y contribución de la Unión Europea a las operaciones de gestión de crisis de la ONU.

En dicho Documento, se contemplan dos tipos de posibles opciones mediante las cuales la Unión Europea podría contribuir a una operación de gestión de crisis de Naciones Unidas. En la primera, las aportaciones serían nacionales y directamente asignadas a la operación de Naciones Unidas; la segunda hace referencia a las modalidades a través de las cuales la Unión Europea podría desplegar una operación a petición de Naciones Unidas.

La primera opción, por tanto, está basada en la fórmula habitual con la que los países contribuyen a las operaciones de la ONU, según la cual, cada Estado miembro proporciona determinados efectivos, según decisiones que son adoptadas exclusivamente en el ámbito nacional. Quedando dichos efectivos, durante el desarrollo de la operación, bajo el control político y la dirección estratégica de la ONU. La novedad que introduce el decisión del Consejo Europeo de junio del 2004 es el denominado «procedimiento de racionalización» (*clearing house process*), según el cual los Estados miembros de la Unión Europea intercambiarían información y se coordinarían, racionalizando, así, sus posibles contribuciones y ofertas, lo que, sin duda, redundará en la coherencia de las apor-

taciones, especialmente en lo que concierne a los llamados «recursos críticos» o «escasos», como las instalaciones sanitarias o los medios de transmisiones y transporte.

La segunda opción, por el contrario, corresponde a las diferentes modalidades con las que la Unión Europea podría responder con una operación propia a una petición de Naciones Unidas, bien en una situación en la que no exista operación de Naciones Unidas previa o concomitante, bien en una situación en la que la operación de la Unión Europea acuda a reforzar o complementar de alguna manera una operación de Naciones Unidas ya desplegada o desplegándose simultáneamente sobre el terreno.

En el primer caso, el control político y la dirección estratégica de toda la operación quedará en manos de los órganos competentes de la Unión Europea. En el segundo, el control político y la dirección estratégica de la Unión Europea sólo recaerá sobre los componentes o aspectos de los que se haga cargo, permaneciendo los restantes bajo los de Naciones Unidas. Una segunda opción que parece especialmente apta para las circunstancias que exijan una «respuesta rápida», lo que explica que pueda adoptar dos modelos diferentes. El modelo denominado «operación puente», por el que la Unión Europea desplegaría una operación inicial para dar tiempo a Naciones Unidas a organizar y desplegar la suya, y el modelo denominado de «fuerzas en reserva», que puede adoptarse con dos objetivos distintos: servir de reserva estratégica o bien de fuerza de extracción. La primera (reserva estratégica) tendría el objetivo de reforzar a la operación de Naciones Unidas en el territorio en que está desplegada y la segunda (fuerza de extracción) tendría en cambio el objetivo de permitir su salida en caso de necesidad y en ambiente hostil.

Y es dentro de estos conceptos, en los que se pueden insertar las operaciones autónomas –no condicionadas por el mecanismo de coordinación con la OTAN conocido como *Berlín plus*– que la Unión Europea está llevando a cabo en África en apoyo de Naciones Unidas. Así, como ejemplos de «operación puente» pueden considerarse, la operación *Artemis* (Fuerza Multinacional Provisional de Emergencia), que la Unión Europea desarrolló en la región de la República Democrática del Congo de Ituri entre junio y septiembre de 2003, para proteger a la población y facilitar la distribución de la asistencia humanitaria hasta que la operación de Naciones Unidas en el país (MONUC) recibiera los refuerzos necesarios; la operación de apoyo de la Unión Europea a la Misión de la Unión Africana en la región sudanesa de Darfur (AMIS) entre julio de 2005 y diciem-

bre de 2007 para facilitar la transformación de AMIS en la operación híbrida de Naciones Unidas y la Unión Africana en esta misma zona UNAMID; y la operación *Eufor* Chad/República Centroafricana, que la Unión Europea está en proceso de despliegue para facilitar un ambiente general de seguridad y la protección de la población, especialmente de los refugiados y desplazados de la región, en el este de Chad y región nororiental de la República Centroafricana, hasta que la operación de Naciones Unidas en estos mismos territorios (MINURCAT) alcance también su plena capacidad operativa.

Como ejemplo de operación en la modalidad de «reserva estratégica», que en este caso también lo fue táctica, ya que la Unión Europea desplegó fuerzas –españolas por cierto– en la propia capital del país Kinshasa, se debe citar la operación *Eufor*-República del Congo, que además de las citadas fuerzas españolas de Kinshasa (reserva táctica), desplegó en Gabón como reserva estratégica exterior de la operación de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) de julio a noviembre de 2006, con ocasión del proceso electoral que se desarrollaba en dicho país.

Modalidades de cooperación con fuerzas o medios militares, a las que se deben unir las contribuciones de la Unión Europea en los ámbitos de la Reforma del Sector de la Seguridad (RSS) y de la cooperación en materias de seguridad. Como ejemplos de aportaciones ya realizadas al ámbito de la RSS pueden citarse las operaciones *Eupol* (desde 2005) y *Eusec* (desde 2006) en la República Democrática del Congo para la reorganización, formación y apoyo de la Policía y de los sistemas Judicial y Penitenciario congoleños y la operación *Eussr* en Guinea-Bissau (desde febrero de 2008) de similares características: reforma y dotación de la Policía, las Fuerzas Armadas y la investigación criminal en el país.

Como ámbitos en los que se está desarrollando la cooperación en materia de seguridad en el continente africano, se puede mencionar el apoyo financiero y de adiestramiento a las Fuerzas en Reserva Africanas (ASF) (5) de la Unión Africana para las operaciones de mantenimiento de la paz, en el ámbito del Programa Euro-Recamp (6), y la aportación a las operaciones en marcha de esta misma Organización a través de los programas de Apoyo a la Paz en África (*African Peace Facility*).

---

(5) *African Stand-by Forces*.

(6) *Renforcement des capacités africaines pour le maintien de la paix*.

Una observación que parece conveniente hacer es que, en teoría, el mecanismo de las Agrupaciones Tácticas (7), creado por la Unión Europea en el año 2004, parecía ser el idóneo para materializar su contribución militar a las operaciones, o al apoyo a las operaciones, de Naciones Unidas. Sin embargo, ni en los casos en que los países europeos han aportado fuerzas militares de forma significativa a una operación de Naciones Unidas (primera opción), de los que sería paradigmática la Fuerza Interina de las Naciones Unidas en el Líbano (FINUL), ni en los casos, como los citados en los párrafos anteriores, en que se ha organizado una operación propia (segunda opción), se ha empleado este recurso de las Agrupaciones Tácticas, sino que ha recurrido al más tradicional, más lento y menos operativo procedimiento de las contribuciones nacionales voluntarias, sin acudir, siquiera, al anteriormente mencionado procedimiento de racionalización de las contribuciones. Sin que nadie, hasta ahora, haya dado una explicación convincente del aparente síntoma de ineficiencia, que representaría el que no se utilicen, en la práctica, procedimientos, mecanismos y medios, cuya elaboración y desarrollo implican, normalmente, importantes gastos de esfuerzo, tiempo, trabajo y recursos financieros.

*La inadecuada representación de la Unión Europea en el Consejo de Seguridad*

La solución ideal para que la Unión Europea estuviese adecuadamente representada en el Consejo de Seguridad sería que Francia y Reino Unido le cediesen su puesto permanente con derecho a veto, reduciendo éstos a cuatro. Pero como esta posibilidad de superar el obstáculo más importante con el que se encuentra la Unión Europea para materializar su capacidad de influencia (de poder) en, y a través de, Naciones Unidas, no parece viable de momento, ya que la propia reforma del Consejo exige el voto positivo de sus cinco miembros permanentes, la única posibilidad factible parece ser que se fuera transformando en habitual la idea sustentada por el todavía *non nato Tratado de Reforma o de Lisboa* (artículo 19.2, tercer párrafo) de que en cuestiones que afecten a la Unión Europea (¿cuál no lo sería en el actual mundo globalizado?), los Estados miembros del Consejo de Seguridad cedan sus turnos al alto representante de la Unión Europea para que presente la posición de ésta.

---

(7) Agrupables bajo la coordinación del Cuartel General divisionario EUROFOR o del Cuartel General del Eurocuerpo para operaciones de envergadura.

Prescripción, que podría complementarse, quizás sin demasiada dificultad una vez que hubiera la suficiente voluntad (británica y francesa, naturalmente), con lo establecido en el segundo párrafo del mismo artículo 19.2, que exige:

«A los Estados miembros que también lo son del Consejo de Seguridad» que «defiendan, en el desempeño de sus funciones en él, las posiciones e intereses de la Unión.»

Perspectiva que, en cualquier caso, no sería posible si no existe previamente una posición común de la Unión sobre el tema o temas a tratar, lo que traslada el problema al propio funcionamiento interno de la Unión, sobrepasando la focalización del obstáculo en las actitudes británica y francesa.

## **Las relaciones con la OTAN y... con Estados Unidos**

### *Dos Organizaciones sólo parcialmente iguales*

Antes de iniciar el análisis de la evolución de las relaciones entre la Unión Europea y la OTAN es necesario recordar brevemente los tres grandes tipos de circunstancias que inevitablemente condicionan, y han condicionado siempre, estas relaciones:

1. La mayoría de los grandes países que constituyen las dos Organizaciones son los mismos.
2. La presencia en la OTAN de la potencia hegemónica, Estados Unidos, que no forma parte de la Unión Europea. Lo cual arrastra como corolario, por otra parte, la imposibilidad de poder analizar por separado las relaciones de la Unión Europea con Estados Unidos, por un lado, y con la OTAN, por otro.
3. La diferente trayectoria histórica de ambas Organizaciones. La Unión Europea es una Organización cuyo origen es la coordinación y cooperación económica, que ha ido arrastrando a la política y, en consecuencia, ha terminado adquiriendo responsabilidades en las relaciones exteriores, la seguridad y la defensa. La OTAN es una organización cuyo origen es la defensa, que ha derivado en organización de seguridad.

### *De la guerra fría a la PESD*

La década de los años noventa del pasado siglo, tras finalizar la guerra fría en los años 1989-1991, supuso una época de grandes cambios para ambas Organizaciones. La primera prueba a la que deben enfrentarse es

la invasión iraquí de Kuwait, a la que Estados Unidos reacciona unilateralmente, dejando explícita su intención de instaurar «un nuevo orden mundial» o *Pax Americana*, hecha a la imagen y semejanza de sus intereses, y prescindiendo tanto de la OTAN como de la Unión Europea como tal. Lo cual, en el fondo, no podía ser de otra manera en aquellos momentos, ya que el único instrumento con el que podía contar la Unión Europea para estos menesteres era una Unión Europea Occidental (UEO), que se estaba tímidamente intentando revitalizar desde hacía unos pocos años, soportando el lastre de las resistencias del Reino Unido, y que, además, carecía de estructuras operativas y de procedimientos mínimamente consensuados. En cuanto a la OTAN, sorprendida por el derrumbamiento de su razón de ser, el Pacto de Varsovia, y por la desmembración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), aún necesitaría unos cuantos meses para darse cuenta que sólo una interpretación enormemente laxa del artículo 4 de su Tratado Constitucional le permitiría superar la estricta limitación que los artículos 5 y 6 le imponían en cuanto a las áreas geográficas y causas en las, y por las, que podía intervenir militarmente.

Es lo que llevará a efecto la OTAN con el Concepto Estratégico de noviembre de 1991, en el que empezará a hablar de seguridad y no sólo de defensa, de riesgos y no sólo de enemigo, y a autoasignarse la prevención de conflictos y la gestión de crisis como cometidos complementarios y alternativos a la defensa colectiva, ampliando indirecta e implícitamente su espacio de actuación a lo que empezará a denominar el «espacio transatlántico», que además del territorio de la propia OTAN, incluye el del antiguo Pacto de Varsovia. El proceso que inicien los países europeos, preocupados por la marginación a que han sido reducidos como simples proveedores de fuerzas auxiliares donde y como les digan, tendrá, sin embargo, que ser bastante más lento. Después de todo la OTAN sólo necesitaba reconceptualizar sus objetivos, mientras que la Unión Europea tenía que decidir si quería tener objetivos comunes en el área de la seguridad, cómo superar la resistencia británica y de otros países, qué objetivos serían esos, y, sobre todo, crear la maquinaria de seguridad que la OTAN venía engrasando y perfeccionando desde hacía 40 años.

El paso de la Unión Europea equivalente al Concepto Estratégico de la OTAN de noviembre de 1991, por el que se dota a sí misma de la posibilidad de llevar a cabo operaciones de gestión crisis, es el *Tratado de la Unión Europea o de Maastricht* de 7 de febrero de 1992, que entra en vigor el 1 de noviembre de 1993, por el que establece (Título V) una PESC.

Para la nueva PESC, que debe:

«Abarcar todas las cuestiones relativas a la seguridad, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común», el Tratado solicita que sea la UEO la que «ponga en práctica las decisiones y las acciones de la Unión que tengan repercusión en el ámbito de la defensa», en consonancia con la Declaración efectuada por la UEO unos meses antes (diciembre de 1991) de considerarse el «componente de defensa de la Unión Europea.»

Además, ambas Organizaciones, OTAN y Unión Europea, iniciarán, en cierta forma compitiendo por llegar antes y más lejos, un acelerado proceso de ampliación, que todavía no ha finalizado, que ha abierto interrogantes sobre la identidad, fronteras, cohesión y consenso de y en cada una de ellas.

Los conflictos en la antigua Yugoslavia volverán a poner rápidamente a prueba la solidez de las nuevas expectativas. La pretensión de que la UEO se haga cargo de la operación de Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina en los meses finales del año 1992 no conseguirá ver la luz debido a la presión externa estadounidense y a la falta de acuerdo interno en la propia Unión Europea (entonces todavía Comunidad Económica Europea), por lo que las mismas fuerzas europeas que podían haber actuado como fuerzas UEO debieron constituir, complementadas por otras fuerzas no europeas, el grueso de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (FORPRONU) en Bosnia-Herzegovina.

Una operación en la que Estados Unidos se negó a participar y que, desde su inicio, estaba condenada al fracaso, ya que para su establecimiento se había obviado una de las reglas de oro de lo que hasta entonces habían sido las operaciones de mantenimiento de la paz: el acuerdo y aquiescencia de las partes, sin cuya colaboración no es posible cumplir un mandato basado en una autorización para el uso de la fuerza reducido a la defensa propia, especialmente cuando la parte beligerante que no concede legitimidad a la operación es una fuerza tan considerable como lo era el Ejército serbobosnio de la República Srpska. A pesar de lo cual, un Consejo de Seguridad, al parecer ilusionado con los teóricos «dividendos de la paz», de moda por aquellos años, y del que incomprensiblemente formaban parte Francia y Reino Unido, los dos principales contribuyentes de fuerzas a la FORPRONU, no cesó, en los tres años que duró la operación, de incrementar sus misiones sin concederle, a cambio, los medios que hubieran necesitado para llevarlas a cabo.

Mientras, la OTAN, cada vez más necesitada de mostrar su utilidad, y así justificar su existencia, y cada vez más presionada por las opiniones públicas de sus Estados miembros, se fue introduciendo paso a paso en el conflicto mediante operaciones secundarias y complementarias en el mar Adriático (para el control del embargo de armamento) y en el espacio aéreo bosnio (operación *Denegación de Vuelos*), hasta que las necesidades electorales del presidente Clinton para su segundo mandato le aconsejaron superar el «síndrome de Somalia» y racionalizando la operación con las matanzas de Srebrenica (julio) y Sarajevo (agosto), la OTAN desencadena, el 30 de agosto de 1995, la operación (de bombardeos aéreos) Fuerza Deliberada sobre la República Srpska, que complementa con las ofensivas terrestres de los Ejércitos croata y bosniaco-musulmán. Unas ofensivas área y terrestres que resultan definitivas, provocando el colapso de la República Srpska e imponiendo los Acuerdos de Dayton y una Administración Internacional del Territorio, amparada y protegida por la Fuerza de la OTAN para la Aplicación (de los Acuerdos de Dayton) IFOR (8). Unas ofensivas con las que la OTAN asumía el papel de garante de la estabilidad en el espacio euroatlántico, frente a la supuesta incapacidad de los países europeos de controlar sus propios *limes*.

Cuando tres años más tarde (1998) se empieza a gestar el conflicto kosovar, ya no se planteara la disyuntiva ONU, Unión Europea-UEO u OTAN. Desde el primer momento serán la OTAN y el Grupo de Contacto, formado por Alemania, Estados Unidos, Francia, Italia, Rusia y Reino Unido, actuando como *alter ego* del Consejo de Seguridad, quienes gestionarán la crisis, que finaliza, a imagen y semejanza de la bosnia, con la campaña de ataques aéreos de la OTAN sobre la República Federal Yugoslava (operación *Fuerza Aliada*, marzo-junio de 1999), que conducirá a la retirada de la fuerzas de este país de la provincia kosovar y a la instauración en ella de una Administración Internacional, amparada y protegida, como en Bosnia-Herzegovina, por una operación la OTAN, la Fuerza en Kosovo KFOR (9). Una Administración Internacional, en cuyo seno se gestará la independencia kosovar en febrero de 2008.

Sin embargo, a diferencia de lo que inicialmente pudiera pensarse, la crisis de Kosovo será el detonante que iniciará la progresiva autonomía de la que hoy día empieza a disfrutar la Unión Europea respecto a la OTAN en el terreno de las relaciones exteriores y de la seguridad. En primer lugar,

---

(8) *Implementation Force*.

(9) *Kosovo Force*.

porque los principales países europeos, incluido el propio Reino Unido, comienzan a preocuparse por la forma unilateral en que Estados Unidos gestiona las crisis en función de sus propios parámetros, arrastrándolos a posturas no siempre convenientes para sus propios intereses. Y, en segundo lugar, porque una vez iniciada la campaña de ataques aéreos, las diferencias en el nivel tecnológico de determinados sistemas de armas europeos y estadounidenses y, sobre todo, en la actitud y valoración de ciertos procedimientos de combate y de ciertos requisitos para la elección de objetivos a batir, parecieron terminar de inclinar la balanza en Estados Unidos hacia el punto de vista que preconizaba que su seguridad y su nivel de ambición (garantizarse la hegemonía mundial) estarían mejor asegurados actuando unilateralmente y obviando las restricciones, fundamentalmente políticas pero también militares (10), que las alianzas fijas parecían imponerle (11). Suponiendo, por otra parte, un importante aldabonazo sobre la conciencia de los dirigentes europeos, que reaviva la necesidad, hecha virtud, de una progresiva desvinculación que, de no llevarse a cabo, podría poner en riesgo el prestigio de la Unión Europea en el mundo (12) e, incluso, afectar al propio proceso de unificación.

En este contexto deben situarse los hitos que tradicionalmente se consideran el nacimiento de la PESD de la Unión Europea, ya preconizada por el Tratado de Ámsterdam de junio de 1997 (que, sin embargo, no entra en vigor hasta mayo de 1999), al asumir como propias las llamadas *misiones Petersberg*, que la UEO se había autoasignado en dicha localidad alemana en junio de 1992. En noviembre de 1998, Francia y Reino Unido efectúan su famosa Declaración de Saint-Malo (en la que Reino Unido relaja su tradicional discrepancia respecto a la constitución de capacidades militares autónomas exclusivamente europeas). En mayo de 1999 se hace pública la propuesta franco-alemana para que la Unión Europea pueda recurrir al Eurocuerpo. En el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 se dictamina la transferencia de recursos de la UEO a la Unión Europea y se nombra a Javier Solana, alto representante de la Unión Europea para la PESC. En noviembre de ese mismo año 1999, se nombra a Javier Solana

---

(10) Como una «guerra en comité» (*war by committee*) tratarán de ridiculizarla ciertos tratadistas estadounidenses.

(11) La idea de que debe ser la misión la que determine la coalición y no al revés, que acabará materializándose en las crisis de Afganistán e Irak en los años 2001 y 2003 respectivamente, empezaba a imponerse.

(12) «Poder ocupar en el mundo el lugar que le cree que le corresponde» será el lema con el que se racionalizará esta necesidad de poder influir en el futuro.

secretario general de la UEO, unificando, así, las cabezas rectoras de la seguridad en ambas Organizaciones. Un mes más tarde, en diciembre de 1999, en el Consejo Europeo de Helsinki, se crea la Fuerza de Reacción Rápida Europea (60.000 personas) para *misiones Petersberg* y los órganos de planeamiento militar –Comité Militar (CMEU) y Estado Mayor (EMEU)–, por último, en el siguiente Consejo Europeo, celebrado en la ciudad portuguesa de Feira, en junio de 2000, se sanciona la creación el mes anterior de un Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis y los Objetivos a Alcanzar (*Headline Goals*) en el año 2008 de capacidades civiles para la gestión de crisis.

Un proceso que, en cierto modo, complementa y, en cierto modo, contradice, el logro europeo de que en el Cumbre de la OTAN de Berlín, junio de 1996 se aceptase la constitución, dentro de ella, de una más bien etérea Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD), que basándose en el concepto de Fuerzas Específicas Multinacionales Conjuntas, CJTF (*Combined Joint Task Force*), ideado un par de años antes para que la OTAN pudiera crear fuerzas expedicionarias, permitía que, bajo el mando operacional del segundo jefe (*Deputy SACEUR*) del Mando de Europa (SHAPE), siempre un general europeo según las reglas no escritas de la OTAN, se pudiese constituir una de estas CJTF exclusivamente europea, basándose en las estructuras de la UEO, a la que se le concedía la posibilidad de poder utilizar recursos, estructuras o instalaciones de la OTAN (Acuerdo de Berlín) para sus operaciones.

Un acuerdo de posible cesión temporal de recursos, estructuras e instalaciones, que se transferirá a la Unión Europea, que ya dispone de una PESD y ha absorbido las competencias de la UEO –el conocido como procedimiento *Berlín plus*, que, en realidad, no entra en vigor hasta diciembre de 2002, debido a las reticencias turcas– en la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la OTAN, que se celebra en Washington en junio de 1999 –en plena guerra de Kosovo– para festejar el quincuagésimo aniversario de la Organización. En la que, como hecho fundamental de la Cumbre, se aprueba el nuevo Concepto Estratégico que venía gestándose desde hacia un par de años, que aun manteniendo la defensa colectiva como última razón de ser de la Alianza, la ratificará como una organización cuya función primordial en el contexto internacional y geoestratégico del cambio de milenio es la gestión de crisis en su más amplio sentido, no ya sólo en el espacio que se venía conociendo como «transatlántico», es decir, el área del Tratado más las zonas limítrofes europeas, sino en el espacio que se empezará a definir como «euroatlántico», que abarca todo el espacio

de la OSCE (13) más sus posibles áreas aledañas, incluidos el Oriente Próximo y Oriente Medio.

Una importante consecuencia derivada del nuevo Concepto Estratégico es la necesidad de transformar las estructuras militares (de mandos y de fuerzas) de la Alianza para adaptarlas a su nueva misión primordial de gestión de crisis y estabilización. Uno de cuyos principales resultados es la sustitución de los dos mandos estratégicos entonces existentes, el SHAPE y el Mando del Atlántico (SACLANT), por un Mando de Operaciones, ACO (*Allied Command Operations*), establecido sobre la base del anterior Mando en Europa, y por un Mando de Transformación, ACT (*Allied Command Transformation*), establecido sobre el anterior SACLANT.

Una sustitución que no podrá llevarse a cabo sin duros enfrentamientos entre Estados Unidos, que insiste, y consigue, en mantener el Mando Conjunto de Nápoles (antiguo AFSOUTH) bajo el mando de un general estadounidense (tradición no escrita de la OTAN), y los países europeos, especialmente Francia, que consideran oportuno que dicho Mando pase a corresponder a un general europeo. Estados Unidos, para quien el Mando de Nápoles es al mismo tiempo el Mando Nacional de su Flota en el Mediterráneo, preferirá perder la oportunidad, ofrecida por Francia, de reintegrarse a la estructura militar de la OTAN a cambio de que dicho Mando pase a manos europeas, a perder el estricto control sobre la estructura militar de la OTAN, que ostenta desde su misma creación en el año 1949 a través de los puestos claves que sus generales y oficiales ocupan en la misma.

Una resolución del contencioso que puede volver a reavivarse en función del reciente anuncio francés –implícitamente contenido, asimismo, en su último *Libro Blanco de la Defensa* de junio de 2008– de reincorporarse a la estructura militar de la OTAN, pero ¿a cambio de qué?

Unos hechos, que coinciden en el tiempo con un incremento de las críticas y exigencia estadounidenses de que los aliados europeos realicen mayores esfuerzos en defensa y en sus aportaciones a la Alianza, basándose en hechos como las citadas diferencias en el nivel tecnológico de determinados sistemas de armas europeos y estadounidenses detectadas con ocasión de la guerra con la República Federal Yugoslava por Kosovo. Una insistencia estadounidense en repartir cargas sin compartir liderazgo, que no ha dejado de estar presente desde el final de la guerra

---

(13) Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

fría y que sigue constituyendo uno de los fundamentos de las reticencias que, en muchas ocasiones, parecen presentar los aliados europeos a la tendencia estadounidense a hacer de la OTAN una especie de gendarme universal al servicio de sus propios intereses. Especialmente cuando la negativa estadounidense a adherirse a tratados de obligado cumplimiento para los países europeos, que los han ratificado, como el de la Corte Penal Internacional, el de Ottawa sobre minas contra personal o el más reciente de Berlín sobre bombas de racimo, no facilita precisamente la actuación combinada multinacional en escenarios fluidos y ambiguos como los que suelen caracterizar las operaciones de gestión de crisis y estabilización.

### *Nuevo siglo: divergencias y afinidades*

El desarrollo de la PESD, cuyos orígenes acabamos de ver, va a llevar a la Unión Europea por un doble camino en lo que respecta a sus relaciones e imbricaciones con la OTAN y, en consecuencia, con Estados Unidos. Por un lado, la Unión Europea, que en ningún momento ha dejado de considerar que la OTAN es el ámbito natural para la defensa colectiva, intentará, asimismo, asentar sus estructuras y procedimientos para la gestión de crisis basándose e imitando los más experimentados y consolidados de la OTAN, convirtiéndose en una especie de organización de seguridad subsidiaria, que aporta las capacidades de sus Estados miembros a la OTAN —a la que la mayoría también pertenecen— para que ésta resuelva las crisis y una vez que están resueltas se hace cargo de las últimas fases de la estabilización de los territorios afectados, volviéndose a apoyar en la OTAN a través del procedimiento *Berlín plus*, es decir, aprovechando ciertos recursos, estructuras o instalaciones de la OTAN de las que carece o todavía no ha desarrollado suficientemente.

Es la camino que materializan la operación *Eufor* Bosnia (operación *Althea*) en Bosnia-Herzegovina, la operación *Concordia* en Macedonia y la operación *Eulex* en Kosovo, todavía en fase de despliegue. Un camino que parece ir asentando la doctrina —nunca escrita, pero ampliamente asumida— de que la Unión Europea puede ir donde no quiere ir la OTAN, y que Naciones Unidas tienen que ir donde no quieren ir ni la OTAN ni la Unión Europea.

Pero, por otro lado, la Unión Europea también ha iniciado un proceso de lenta pero progresiva autonomía a través de dos vías. El desarrollo de capacidades civiles de gestión de crisis, de los que carece la OTAN,

con numerosas misiones policiales, de Administración Territorial y de RSS ya desplegadas e, incluso, algunas ya finalizadas con éxito, y la colaboración, ya vista en epígrafes anteriores, con Naciones Unidas en operaciones de gestión de crisis autónomas, es decir, sin utilizar el procedimiento *Berlín plus*.

La OTAN, por su parte, mientras intenta evolucionar de la misma forma como una organización de seguridad centrada en la gestión de crisis y la estabilización, no ha podido dejar de verse afectada por la Guerra Total contra el Terrorismo, GWOT (*Global War on Terrorism*) sobre la que Estados Unidos hace pivotar todas sus preferencias estratégicas desde los atentados terroristas sobre Washington y Nueva York del 11 de septiembre de 2001.

Una circunstancia que la Unión Europea también ha incorporado a su PESD, como muestra el recientemente firmado y pendiente de entrada en vigor, ya varias veces citado, *Tratado de Reforma o de Lisboa*, que, en su artículo 28, tras citar los tipos de *misiones* (las *Petersberg* ampliadas) que se autoasigna la Unión Europea, a llevar a cabo con sus medios civiles y militares, añade que:

«Todas estas misiones podrán (ser diseñadas para) contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio.»

Pero no sólo en terceros países, ya que la llamada «cláusula de solidaridad» que establecía el proyecto de la *non nata* Constitución para Europa, ya preveía que:

«En caso de que un Estado miembro sufra un ataque terrorista en su territorio», la Unión «movilizará todos los instrumentos de que disponga, incluidos los medios militares.» Para aportar la asistencia necesaria y que requiera el Estado afectado.

Una concepción que, sin embargo, difiere de la de Estados Unidos, lo que no deja de ser otra causa de posibles disensiones internas en la OTAN. Ya que mientras Estados Unidos habla de «guerra», a llevar a cabo prioritaria y preferentemente con medios militares y focalizándose en las organizaciones terroristas y en los Estados y medios que pudieran apoyarlos, protegerlos o sostenerlos, la Unión Europea prefiere concebirla como una «lucha», en la que además de combatir a las organizaciones terroristas y sus posibles apoyos, se combatan también las causas mediatas e inmediatas que subyacen a la eclosión, mantenimiento y pervivencia de este tipo de fenómenos.

Así, dos nuevos focos de tensión parecen estar surgiendo en el interior de la OTAN, motivados por estas diferencias de concepción en el tratamiento y respuesta al terrorismo de Estados Unidos y algunos países europeos, por un lado, y de otros países europeos, por otro.

Controversia que, lógicamente, se traslada a la Unión Europea, donde conviven ambos grupos de países europeos, con, en términos generales, Reino Unido encabezando y pilotando el sector más protransatlántico y Alemania y Francia, cada una a su estilo y con sus condicionamientos, el más autonomista, al que, hoy por hoy, parece adherirse España. Controversia que en la OTAN se está desarrollando alrededor de dos principales focos: la Fuerza de Respuesta, que Estados Unidos quisiera mejor dotada y más rápidamente disponible, acusando a los países europeos de falta de interés y de insuficiente esfuerzo presupuestario, y la Fuerza Internacional de Asistencia de Seguridad (ISAF) (14) desplegada en Afganistán por la OTAN, que Estados Unidos trata de asimilar a su operación unilateral paralela *Libertad Duradera* de guerra contra la insurgencia y los posibles residuos de Al Qaeda en el territorio, mientras la mayoría de los países europeos, España entre ellos, quieren mantener como una operación fundamentalmente centrada en la estabilización y reconstrucción del país, limitando las operaciones de combate a la propia protección y al mantenimiento de una situación general de seguridad que permita las citadas labores de estabilización y reconstrucción.

Una controversia que, en cierto modo, remueve los rescoldos y revive la profunda huella, aparentemente superada en el seno de ambas Organizaciones, que las discrepancias sobre la legalidad, legitimidad, conveniencia y oportunidad de las actuaciones contra Irak antes (sanciones y ataques aéreos) y después (ocupación y guerra contra la insurgencia) de la invasión del país por la coalición coyuntural encabezada por Estados Unidos en marzo de 2003, habían dejado.

### *Tendencias y consideraciones*

Por deseo expreso de todos los miembros de ambas Organizaciones, la OTAN va a seguir siendo la organización de seguridad en que descansa la defensa colectiva. Mientras esto siga siendo así, el Consejo del Atlántico Norte continuará siendo un foro privilegiado para que se discutan y disuelvan las posibles disensiones entre la Unión Europea y Estados Unidos,

---

(14) *International Security Assistance Force*.

cuyo enfrentamiento más allá de ciertos límites, además de no previsible a corto plazo, ni deseable, podría llegar a desembocar en una absurda copia de la guerra fría. Unas disensiones que se han ido acumulando con el tiempo, añadiéndose a la histórica competencia comercial y económica, de larga data, entre los dos lados del Atlántico, las dos grandes potencias económicas del mundo actual.

Una larga lista de disensiones que van desde las puramente económicas, como los diferentes puntos de vista sobre el ganado hormonado, los organismos genéticamente modificados, las subvenciones agrícolas o al acero, o los paraísos fiscales, a las políticas, como sus diferentes actitudes frente a la ocupación israelí de Palestina y la construcción del muro o frente a Cuba y su posible transición, pasando por las más ideológicas como el laicismo, el cambio climático, los vuelos de la CIA con prisioneros, los limbos legales de Guantánamo, Abu Ghraib o los barcos del Índico, o la negativa estadounidense a ratificar los Convenios de la Corte Penal Internacional, de Ottawa sobre minas contra personal o de Berlín sobre las bombas de racimo.

A estas diferencias se han ido uniendo, en las dos últimas décadas, como se ha visto en los apartados precedentes, en los que intencionadamente se han resaltado, otras del ámbito de la seguridad y de lo que cada uno de estos dos grandes actores quiere representar en el mundo: ser la potencia hegemónica incontestada, Estados Unidos; ocupar en el mundo el lugar que cree que le corresponde, la Unión Europea.

Es decir, que el problema al que pudiera estar enfrentándose la actual OTAN no es el de la duda de su razón de existir, que pudo amenazarla en los primeros momentos de la posguerra fría, sino el de encontrar cuál debe ser su razón de ser, cuando Estados Unidos se rige por el principio estratégico de que la misión determinará la alianza y no la alianza la misión y la Unión Europea, que proporciona a la mayoría del resto de los aliados, lleva casi una década recorriendo un gradual pero progresivo proceso de autonomía de su política exterior y de seguridad frente al gran hermano atlántico. Parece necesario que la OTAN encuentre los ámbitos de actuación en que los intereses de ambos lados del Atlántico sean realmente comunes e incontestables, aunque para ello tenga que pagar el precio de abandonar su vocación de gendarme universal, que sigue identificándola con los intereses estadounidenses.

No será fácil, pero ese es el reto: que la más formidable máquina militar de la historia se acomode a reservar sus capacidades de combate para la

improbable situación a corto plazo de que sea necesaria la defensa colectiva frente a un enemigo combatible –que no es el caso del terrorismo ni de las insurgencias urbanas de nuestros días– con su digitalizado armamento, supuestamente inteligente, que a pesar de ello sigue produciendo –y provocando, en función del tipo de respuesta de sus oponentes– más bajas «colaterales» de civiles indefensos que de enemigos comprobados.

La primera prueba es, sin duda, Afganistán, donde la realidad muestra que la OTAN ya no puede ocultar por más tiempo que tiene allí desplegadas en realidad dos operaciones: la ISAF cada vez más indistinguible de *Liber-tad Duradera* y la ISAF dedicada a la reconstrucción y a la RSS. ¿Por qué no permitir entonces que todas aquellas fuerzas que crean que Afganistán se puede estabilizar mediante el combate se incorporen a la coalición y las que no tengan tanta fe, se mantengan en la operación de la OTAN reducidas a la RSS (formación del nuevo Ejército y Policía afganos) y a la reconstrucción física en áreas reducidas (bastantes más reducidas que las teóricas actuales)? Y si esta segunda opción no parece factible, posponerla para cuando lo sea.

Unas tensiones que tienen su imagen especular en la Unión Europea, constituida por una mayoría de países que también los son de la OTAN, pero a la que, sin embargo, su evolución reciente favorece en vez de dificultar. En efecto, el origen de la OTAN, como una organización de defensa fuertemente militarizada, con un *primus inter pares* que se ha convertido en la única gran potencia del mundo actual, y guiada por un rígido sistema de consenso y unanimidad –en parte concebido para protegerse de la gran potencia, en parte concebido para que ésta pudiera dirigirla sin disensos públicos– es precisamente una de las causas de su actual debilidad.

La trayectoria de la Unión Europea, sin *primus inter pares* y construida sobre la permanente controversia pública, parece situarla, sin embargo, en mejores condiciones al haberse ido dotando de ciertos instrumentos que permiten actuaciones a la carta que transforman el dilema lealtad y compromiso versus intereses y puntos de vista propios, en mecanismos previstos y sancionados.

Son los ya mencionados y analizados de la cooperación estructurada permanente y de las posibles cooperaciones reforzadas en el ámbito de las políticas exterior, de seguridad y de defensa, inicialmente concebidas para, precisamente, paliar los temores de los socios comunitarios de tradición neutralista de verse arrastrados por la OTAN (IESD) a través de la Unión Europea, y de las prevenciones de los socios comunitarios contra-

rios a la duplicación de esfuerzos que podía suponer crear unas opciones creíbles de seguridad y defensa en la Unión Europea que se suponía que ya existían en la OTAN. Pero que, sin embargo, con el tiempo parecen representar la mejor opción a través de la cual, quizás excesivamente numerosas, las organizaciones en que se han convertido la Unión Europea y la OTAN pueden desarrollar acciones multinacionales eficientes en el etéreo ámbito de la gestión de crisis sin crear tensiones internas en la Organización ni poner en riesgo o solfa su credibilidad o viabilidad.

## **Las relaciones con Rusia**

### *De la Unión Soviética a la Rusia de Medvédev*

Las paulatinas, progresivas y comedidas reformas de Gorbachov en la Unión Soviética de los últimos años de la década de los años ochenta del pasado siglo, fueron bruscamente interrumpidas por el inviable intento de golpe de Estado, encabezado por el entonces director del KGB (15), Vladimir Kriuchkov, de agosto de 1991, propiciando el ascenso al poder en la nueva Federación Rusa, resultante de la desintegración de la Unión Soviética, del estrambótico presidente Boris Yeltsin (1991-1999), bajo cuyo mandato se hundió la economía rusa, cuyos activos fueron puestos en almoneda, apoderándose de ellos con métodos más bien mafiosos una serie de personajes, la mayoría antiguos jefes del régimen soviético, aconsejados y en connivencia con determinados bancos, financieras y multinacionales occidentales. Rusia prácticamente desaparece como gran potencia de la escena internacional y solamente su enorme arsenal nuclear (y el temor a lo que pudiera pasar con él en la desorganizada nueva Rusia) la mantienen relativamente a salvo de las tentaciones de acabar con ella como potencia e incluso como país.

Durante los años noventa, su dependencia económica de Occidente sólo le permite o actuar a remolque de Estados Unidos, como con ocasión de la guerra del Golfo de 1991, o intentar influir sin demasiado éxito, como en las crisis balcánicas, en las que solamente al final del periodo yeltsiano, en 1998-1999, se atreverá a esgrimir su capacidad de veto en el Consejo de Seguridad para tratar de impedir la guerra contra su aliada la República Federal Yugoslava, probablemente consciente de su incapaci-

---

(15) Comité de Seguridad del Estado (servicios secretos) de la Unión Soviética (*Komitet Gosudárstvennoy Bezopásnosti*).

dad para lograrlo, es decir, más como un gesto de autoafirmación, que como una posibilidad real de ejercer su capacidad de poder en la escena internacional. Esta inviabilidad de actuación planetaria, se intenta compensar manteniendo y ejerciendo su capacidad de influencia en lo que se ha venido a llamar «su extranjero próximo», más o menos coincidente con los territorios que constituyeron la antigua Unión Soviética.

Por tres vías principales: el condicionamiento económico, el apoyo con medios militares a sus problemas internos (como en Tayikistán, por ejemplo) o, en sentido contrario, contribuyendo, también con medios militares, a que pervivan ciertos de estos problemas internos, normalmente de carácter secesionista: Alto Karabaj (Azerbaiyán), Transdniestre (Moldavia) o Abjazia (Adzharía) y Osetia del Sur (Georgia). El instrumento que utilizará para estas intervenciones serán las llamadas «fuerzas de pacificación», que Rusia logra que establezca la Comunidad de Estados Independientes —esa especie de heredera de la antigua URSS que se pretendía que se asimilase a la Unión Europea—, a imagen y semejanza de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y de lo que más tarde serán las operaciones de estabilización de la OTAN y de la Unión Europea. Mientras, resuelve de forma bastante brutal e ineficaz su propio problema secesionista interno —guerras chechenas de 1994-1996 y 1999-2002, de la que no se puede asegurar que todavía haya acabado— y sus problemas de terrorismo interno, derivados de él.

Este es el panorama que se encuentra el presidente Vladimir Putin cuando es designado su sucesor por Yeltsin el 31 de diciembre de 1999 y es posteriormente refrendado en sucesivas ocasiones por las urnas, hasta ceder la Presidencia (mayo del 2008) a su colaborador y correligionario en el partido Rusia Unida —una especie de PRI (16) ruso— Dimitri Medvédev, que, en cualquier caso, lo nombrará primer ministro para que forme con él el tándem en el poder. El ascenso al poder de Putin, y especialmente su segundo mandato (2004-2008), coincide con una extraordinaria alza de los precios del petróleo y el gas, de los que Rusia es un importante productor y un importante suministrador a la Unión Europea. Putin reestructura y recupera la economía rusa, diluyendo el poder de las mafias económicas y favoreciendo la constitución de un nuevo sector financiero y empresarial aliado de las instancias gubernamentales; y consolida, no sin ciertos tintes autoritarios, la estabilidad interna del país, dando ocasión a

---

(16) Partido Revolucionario Institucional mexicano, que se mantuvo en el poder en México durante 60 años actuando a modo de partido único, aunque no lo era.

la mayoría de la población rusa de superar la sensación generalizada de humillación nacional, especialmente frente a Occidente, de la época yeltsiana. Ésta es la situación en la que entrega el poder presidencial a Medvédev y en la que se desarrollan las actuales relaciones de la nueva Rusia y de la Unión Europea.

### *Condicionamientos y divergencias*

Estas relaciones están marcadas por un sustantivo condicionamiento económico. La Unión Europea es el principal proveedor de bienes, servicios e inversiones a Rusia, así como el primer importador de los suyos, es decir, su principal socio comercial. Y aunque Rusia no es un socio económico tan importante para la Unión Europea, sí lo es su actual dependencia energética, sobre todo de gas. Esta mutua dependencia es la razón de que ambas partes se esfuercen para que las divergencias, entre las que se podrían considerar las dos grandes potencias europeas de hoy día, no traspasen determinados umbrales hacia situaciones irreversibles o perjudiciales. Especialmente cuando, como ya se ha analizado en epígrafes anteriores, la Unión Europea tiene, por razones históricas, larvada, en cierto modo, su política exterior por el llamado vínculo transatlántico con Estados Unidos, cuya percepción de Rusia parece seguir, en parte, contaminada por la mentalidad de la guerra fría y por el contrapeso que a su ambición de poder ejercer como única potencia hegemónica en el mundo le supone el todavía formidable, y al parecer en proceso de renovación y modernización, arsenal nuclear ruso. Y teniendo en cuenta la dificultad, una vez más, de la Unión Europea de enfocar sus relaciones con Rusia de forma unánime, dada la diversidad de puntos de vista en función de las situaciones relativas de los diferentes países o grupos de países.

Mientras países como Alemania tienen una altísima relación comercial con Rusia y una larga tradición de buenas relaciones (recuérdese la célebre *ospolitik*, ya imperante en los años sesenta y setenta del pasado siglo) y otros como Francia, además de sus relaciones comerciales, juegan en alianza con Rusia en diferentes foros mundiales en ciertas ocasiones (guerra de Irak de 2003, por ejemplo) para enfrentarse o contrapesar a Estados Unidos, países como Suecia o Reino Unido preconizan que las relaciones de la Unión Europea con Rusia tengan en cuenta en mucho mayor medida el estado de los derechos humanos en Rusia o sus contenciosos con los países Bálticos, por ejemplo. Por su parte, los países de la Europa Central y Oriental, recientemente desembarazados de la tutela soviética, aun con diferentes intensidades debido, también en este caso, a su

diferente grado de dependencia económica y energética del gran hermano oriental, representan las posturas más exigentes –e intransigentes al mismo tiempo– para que se siga tratando a Rusia como podía hacerse en tiempos de Yeltsin y se la siga cercando a través de una interrumpida, y a ser posible acelerada, incorporación de todos sus países limítrofes a la OTAN y a la Unión Europea. Por último, países, como España, sin ningún tipo de contencioso con el gran país oriental y sin unas relaciones comerciales con él excesivamente vulnerables, tratan de calmar las aguas en la seno de la Unión con la pretensión de que las relaciones entre ambas Europas se normalicen cuanto antes.

Dentro de este marco es donde se están desarrollando actualmente las negociaciones para la renovación y actualización del Acuerdo de Asociación y Cooperación (PCA) (17) entre la Unión Europea y Rusia. El anterior Acuerdo expiró en 2007, pero su renovación no ha sido posible hasta ahora debido a la oposición polaca por su contencioso bilateral con Rusia sobre la venta de carne polaca. El último intento se llevó a cabo en la Cumbre de Janty-Mansiysk (Siberia) en junio de 2008, en la que tampoco se pudo alcanzar un acuerdo sobre este punto, pero de la que salieron siete proyectos transfronterizos (algunos de los cuales ya han empezado a analizarse a partir de la reunión celebrada en Bruselas el 4 de julio) y se volvió a hablar de la propuesta rusa, hecha por el presidente Medvédev durante su visita a Alemania unos días antes de ese mismo mes de junio, de convocar una conferencia internacional (al estilo de la de Helsinki de los años setenta) para elaborar un tratado sobre seguridad en Europa, que incluya a todos los países del continente con las menores interferencias externas posibles (¿superación de la OSCE y contrarresto de la OTAN?).

Es de suponer que en este nuevo tratado –cuya probabilidad de existencia hoy por hoy es bastante nula– quedarían fijados los procedimientos para superar las tres áreas en que se dan hoy día las principales divergencias entre la Unión Europea y Rusia: *a)* la seguridad energética de la Unión Europea; *b)* el cerco a Rusia a través de las llamadas revoluciones de colores (Serbia en el 2000; revolución rosa en Georgia en 2003; revolución naranja en Ucrania en 2004; y los similares intentos fallidos de Tayikistán y Uzbekistán de 2006 y 2007), la ampliación de la OTAN y la instalación del escudo antimisiles estadounidense a sus puertas (Polonia y República Checa, cuyos Gobiernos ya han firmado el acuerdo, estando

---

(17) *Partnership and Cooperation Agreement*. Se articula en cuatro grandes áreas: economía: libertad, seguridad y justicia; seguridad exterior e investigación y educación.

pendiente la ratificación de sus Parlamentos, prácticamente asegurada en Polonia y de difícil consecución en la República Checa) y c) la forma de enfrentar, de manera equilibrada, las secesiones, de forma que no pueda aludirse a «situaciones especiales» como en el caso de Kosovo.

### *La crisis georgiana y la Unión Europea*

En este contexto es en el que estalla, en agosto de 2008, la crisis de Georgia, que enrarecerá, por una parte, las relaciones entre Rusia y la Unión Europea, pero obligará a ésta, por otra, a comprometerse con decisiones propias. El primer gran interrogante que suscita el inicio de la crisis es, por un lado, ¿por qué Georgia invade Osetia del Sur precisamente el 7 de agosto de 2008, o, en términos más generales, precisamente en ese momento? Y, por otro, lo hace ¿con el conocimiento? ¿con el consentimiento? ¿a instancias? de Estados Unidos. No parecía existir ningún indicio que presagara que algo así podía ocurrir, aunque es verdad que, desde que se le concedió la independencia a Kosovo en febrero de este mismo año, la tensión en la zona se había incrementado ligeramente.

De las varias opciones que se pueden considerar para entender la decisión georgiana, la más plausible es la combinación de, por una parte, la necesidad del régimen georgiano de desviar la atención nacional de sus múltiples problemas políticos y económicos internos, removiendo el viejo contencioso para internacionalizarlo, en la confianza de que Estados Unidos y la Unión Europea, que acababan (abril de 2008) de entreabrirle la puerta de la OTAN, intervendrían a tiempo de evitar la catástrofe que, en realidad, se le ha venido encima, y de, por otra, la creencia del presidente Shaakashvili y sus asesores políticos y militares (no todos precisamente georgianos) de que iba a ser posible una guerra relámpago que permitiera la ocupación de la mayor parte del territorio y en especial del túnel de Roki, la única conexión viable de cierta entidad entre las dos Osetias y por lo tanto con Rusia, antes de que ésta tuviera tiempo de reaccionar.

Se trataría de presentar al mundo el hecho consumado de la recuperación de un territorio, que no sólo Georgia considera como propio, sino que asimismo lo consideran sus principales valedores: Estados Unidos, básicamente, y la Unión Europea. Cualquier intento de liberalización rusa por las armas podría ser presentado como la agresión al territorio nacional de un país soberano, que dado su actual estatus de candidato oficial a la OTAN y de miembro de la Asociación para la Paz, podría solicitar la presencia

«en su territorio», y por lo tanto también en Osetia del Sur, de tropas de la OTAN. Para Rusia ya no se trataría de expulsar sólo a las tropas georgianas, sino de expulsar también a las de la OTAN. Es decir, una situación completamente diferente a la previa y, por supuesto, a lo que realmente ha acontecido.

Un planteamiento, en cierto modo algo ingenuo y por lo tanto poco comprensible, que, en cualquier caso, parecía fundamentarse en un parámetro que no ha resultado realista: la incapacidad rusa para reaccionar rápida y eficazmente. A pesar de «coger» al presidente ruso Medvédev, y se supone que dada la estación a otras muchas autoridades políticas y militares rusas, de vacaciones y al primer ministro Putin en la inauguración de los Juegos Olímpicos en Pekín (lo que muy probablemente determinó la fecha exacta del ataque), la maquinaria rusa de decisión política y de activación militar funcionó como un reloj y en menos de 12 horas se había iniciado un ajustado y preciso contraataque, que, en tres fases perfectamente secuenciadas, logró, en primer lugar, la expulsión (probablemente para no volver nunca más) del Ejército georgiano de Osetia del Sur; la destrucción, en segundo lugar, de las infraestructuras militares georgianas que pudieran permitir a Georgia cualquier otra veleidad de este tipo a corto plazo, no sólo respecto a Osetia del Sur, sino también respecto a Abjazia, así como la destrucción de gran parte del moderno material de guerra georgiano; y, en tercer lugar, asegurar a sus «tropas de pacificación» una zona de seguridad (de entre 6 y 18 kilómetros, como establece el Acuerdo de Dagomís) dentro del territorio georgiano, a la que la Fuerzas Armadas o la Policía georgianas tardarán probablemente bastante en poder entrar.

Una respuesta tan rápida y eficaz que dio pie, y consistencia (no hay nada que esté libre de contradicciones), a la propaganda georgiana y estadounidense de que todo había sido planeado por Rusia, que tras incitar a los surosetios a provocar a Georgia, había aprovechado la oportunidad para desencadenar una operación largamente planeada para destruir al Ejército georgiano y acabar con el proestadounidense y aspirante a la OTAN régimen del presidente Shaakashvili.

Sea como sea, lo cierto es que Rusia ha salido políticamente muy reforzada de la crisis. En primer lugar, ha demostrado (por no decir ratificado) que se acabaron los tiempos en que Rusia podía ser marginada como consecuencia de su dependencia económica de Occidente. En segundo lugar, que más vale sopesar cuidadosamente si interesa seguir con el cerco al que Occidente lleva casi un par de décadas intentando someter-

la (el tercero en la historia desde la llegada del comunismo y el primero tras su caída). En tercer lugar, si se sigue pretendiendo que Georgia ingrese en la OTAN, ¿con qué fronteras lo haría? U Occidente renuncia a este ingreso o renuncia a la integridad territorial de Georgia. Y en cuarto lugar, ahora más que nunca, Rusia puede autoproclamarse protectora del derecho de autodeterminación de la Asociación por la Democracia y los Derechos de los Pueblos, que agrupa Transdniéster, Osetia del Sur, Abjazia y Nagorni Karabaj, contrapuesto a Georgia, Ucrania, Arzerbaiyán y Moldavia (GUAM), especialmente ahora que Armenia y Azerbaiyán parecen estar acercando posiciones con la mediación de Turquía, con el resultado a medio plazo de que el eje energético Baku-Tiflis-Ceyhan pudiera convertirse en Baku-Yeverán-Ceyhan.

En definitiva, Georgia –y quienes la han alentado a esta incomprensible aventura veraniega– no sólo sin pretenderlo, sino pretendiendo precisamente lo contrario, parece haber dado a Rusia la oportunidad de despejar la relativa ambigüedad de su estatus en el concierto internacional. Rusia, tras su éxito en Osetia del Sur, puede haber pasado de ser considerada una «potencia emergente» a ser una «potencia definitivamente emergida». Y parece haber puesto a la OTAN en la difícil tesitura de tener que conseguir un más que complejo consenso sobre Georgia en la cumbre atlántica del próximo año, coincidente con el sexagésimo aniversario de la Organización.

Y en medio, como siempre, los países de la Unión Europea. Divididos en relación a Georgia, como se vio en la Cumbre de la OTAN de Bucarest de abril de 2008, en la que Estados Unidos planteó iniciar el proceso de ingreso de Georgia y de Ucrania. Y divididos en relación con Rusia, entre quienes quieren cercarla y quienes quieren «europeizarla» (como quiere la propia Rusia), incrementando todo tipo de cooperación con ella.

Pero esta vez, la Unión Europea parece haber reaccionado bien y con criterio propio. En primer lugar, su reacción inicial fue rápida y eficaz, como no podía ser menos presidiendo ese semestre la Unión el hiperactivo y mediático presidente francés Sarkozy. Mediante una enérgica diplomacia de lanzadera, el presidente francés y su ministro de Exteriores consiguen un acuerdo de seis puntos en sólo ocho días. Acuerdo, en el que aparecen los tres puntos fundamentales para desactivar la crisis y que ésta pueda reencauzarse: alto el fuego y compromiso de solución por medios pacíficos, regreso a la situación anterior a la invasión georgiana y compromiso de iniciar un debate internacional con vistas a garantizar la estabilidad de Abjazia y Osetia del Sur. Aunque la exigente postura estadouni-

dense y de algunos países europeos (Reino Unido, Suecia y los tres países Bálticos, fundamentalmente), por una parte, y la obstinación rusa en no abandonar el puerto georgiano de Poti y algunas de las ciudades que conducen a él, así como su provocador reconocimiento diplomático de los dos territorios en litigio, parecieron poner en peligro, durante casi un mes, la viabilidad de cualquier intento de solución negociada, la Unión Europea, representada por su presidencia francesa (con el apoyo de la Presidencia finlandesa de la OSCE), logró finalmente (se supone que con el gesto torcido de algunos socios comunitarios y de importantes colectivos), la total retirada rusa (que ha sustituido a sus fuerzas de pacificación en las dos Repúblicas secesionadas por una fuerza expedicionaria de unas 4.000 personas en cada una de ellas) y el despliegue de una primera operación de 200 observadores europeos en la zona tampón o de seguridad entre los contendientes, que podría dar paso en el futuro a una operación de mayor envergadura.

Queda por ver cuál –y cuándo– será la solución definitiva y perdurable, que, en el fondo, sólo afectará a surosetios, abjazos, georgianos y rusos, pero, de momento, la iniciativa europea parece haber conseguido la mejor situación en la zona para sus intereses: ausencia de confrontación violenta, compromiso de solución negociada, enfriamiento de la posible tensión con Rusia (tras descartarse la imposición de sanciones a Rusia y de ruptura de las negociaciones para la renovación del Acuerdo de Asociación y Cooperación) y actuación autónoma de su política exterior en función exclusiva de sus intereses.

### *Las relaciones con China y otras potencias emergentes*

Aunque las relaciones de poder en el mundo actual de China y otros países, más o menos bien definidos como «economías emergentes», se estudian con mayor detalle y profundidad en otros capítulos de esta *Monografía*, se incluye en éste una pequeña reseña sobre sus relaciones con la Unión Europea y sobre cómo éstas pueden, o podrían en el futuro, afectar a la capacidad de poder de la misma, con objeto de poder tratar, aunque sea de forma sintética, cómo puede afectar a la Unión Europea uno de los principales y más novedosos fenómenos del panorama internacional actual. Unas relaciones que se van a considerar desde solamente tres rápidos puntos de vista. Los dos primeros son comunes, con las diferencias y matices correspondientes, tanto a China como al resto de los considerados países emergentes. El tercero solamente es aplicable a aquélla.

El primero de los factores que pueden considerarse comunes es la ausencia de contenciosos concretos y directos con cualquiera de ellos, lo que facilita la adopción de posturas comunes en el seno de la Unión Europea respecto a estos países y a sus áreas de influencia o circundantes. Su punto más débil, como hemos visto, en el ámbito de sus relaciones con el exterior.

El segundo factor que podemos considerar común es el de la cada vez más extensa, intensa y complicada competencia comercial y económica con ellos. Se les denomina potencias emergentes, o países de economía emergente, precisamente porque están reconfigurando la geografía de la producción mundial que llevaba imperando, como mínimo, los últimos 40 años, modificando los patrones de los intercambios comerciales y financieros, así como las pautas de consumo, especialmente el energético. Modificándolos hasta tal punto, que según las últimas predicciones del BM, del FMI y de la Banca Goldman Sachs, el conjunto de las economías emergentes continuará creciendo, al menos a un ritmo similar al actual, durante las próximas décadas, con, quizás la excepción, a partir de la década de los años veinte del presente siglo, de China y, sobre todo, Rusia, debido al envejecimiento de su población, sin que ni siquiera las actuales turbulencias financieras –originadas por la especulación hipotecaria en el mercado estadounidense– parezca que vayan a afectarles de forma significativa, como sí pueden hacerlo sobre las economías europeas y, fundamentalmente, sobre la norteamericana.

Una transformación de los modos y relaciones de producción, intercambio y consumo que, al haberse convertido en estructural, parece difícilmente reversible y que ha sido en gran parte causada por las propias políticas de liberalización selectiva llevada a cabo por los países desarrollados desde hace casi cuatro décadas. El reto, pues, de la Unión Europea en este campo, parece residir en encontrar las vías que le permitan retrasar de la forma más eficaz posible el progresivo acortamiento de distancias actual, especializando, quizás, su economía en sectores de alto valor añadido y, desde luego, alcanzando un mayor grado de convergencia y complementariedad de las estructuras económicas y productivas de sus 27 socios.

Pero además de una economía emergente, China empieza a ser asimismo un actor planetario. Estando ambas potencias, China y la Unión Europea, embarcadas en estos momentos en un proceso de apertura al exterior –cada una a su estilo y cada una con las características que le dan sus diferentes puntos de partida– para ocupar, cada una, «el lugar en el mundo que

creen que les corresponde». Un lugar y una posición económica, de prestigio y de influencia, que inevitablemente les obliga a situarse como actor de la seguridad en el panorama internacional. En el cual, la competencia con la gran potencia hegemónica actual, Estados Unidos, ha inducido a ambos a preconizar el multilateralismo como forma de enfrentar los problemas y la «cooperación práctica» como forma general de relación bilateral, como cuando la Unión Europea se muestra partidaria del levantamiento del embargo de venta de armas (a China) y de su ingreso en la OMC o se adhiere a la política de «una sola China». Si bien, manteniendo ciertas posturas de confrontación como en el tema de los derechos humanos (incluyendo el espinoso asunto del Tíbet) o de las exigencias de reducción de gases de efecto invernadero (en el que las recriminaciones son recíprocas).

Dentro de esta autocontenida y controlada competencia (económica, ideológica y de influencias), las relaciones entre ambas partes están reguladas por un Acuerdo de Comercio y Cooperación establecido en 1985, y posteriormente revisado en 1994 y 2002, sectorialmente estructurado (18) y dentro del cual se han iniciado (en enero de 2007) las negociaciones para establecer con China un PCA, similar al que la Unión Europea tiene con otros países, entre ellos, como se ha visto en el apartado anterior, con Rusia. Celebrándose cumbres chino-europeas de carácter anual, a través de las cuales se van desarrollando los diferentes aspectos (o sectores) de la cooperación bilateral y se va introduciendo la discusión de posibles temas controvertidos.

### **Tendencias y perspectivas (a modo de conclusiones)**

La capacidad de poder (de influencia y de imposición) de la Unión Europea parece estar siguiendo dos grandes tendencias simultáneas y, en principio, contradictorias entre sí. Por una parte, parece estar perdiendo estatus económico en el mundo frente a los llamados países de economía emergente. Por otra, su progresiva independencia de la tutela estadounidense, parece estar empezando a permitirle situarse en el mundo en el lugar que cree que le corresponde.

La principal dificultad de la Unión Europea para materializar la acción exterior y, por tanto, de poder, frente a otros Estados y organizaciones

---

(18) Ciencia y tecnología; transporte marítimo; cooperación en los programas para la navegación por satélite a través del sistema europeo *Galileo*; turismo; cooperación aduanera e Investigación para el uso pacífico de la energía nuclear.

internacionales es conseguir alcanzar posiciones comunes. Consecuencia directa de la forma concreta en que se han desarrollado sus procesos de integración y ampliación. Buscar vías para superar esta dificultad debería ser, por tanto, su principal prioridad.

La aplicación al ámbito de las relaciones exteriores, la seguridad y la defensa de los ya existentes mecanismos de las cooperaciones reforzadas y de la cooperación estructurada permanente, debidamente desarrollados, se presenta como la vía más idónea para que la Unión Europea pueda superar las dificultades que encuentra para alcanzar posturas comunes en estos ámbitos y, así, tener la posibilidad de practicar políticas exteriores, de seguridad y de defensa verdaderamente independientes y autónomas y, por lo tanto, exclusivamente centradas también en sus propios intereses.

La capacidad de influencia de la Unión Europea entre los países en desarrollo, debida a su prestigio de organización (y sociedad) políticamente avanzada y económicamente desarrollada y al reciente pasado colonial de algunos de sus miembros, parece estar decayendo en función de los datos contrastados de porcentaje de votos que apoyan las posturas y propuestas europeas en la Asamblea General de Naciones Unidas.

A pesar de que la Unión Europea aporta a los presupuestos regulares y extraordinarios de los diferentes organismos del Sistema de Naciones Unidas, el doble que Estados Unidos, su capacidad de condicionar las políticas y actuaciones de ellos es sensiblemente menor, probablemente debido a la incapacidad de los países de la Unión Europea de actuar de forma conjunta y coordinada.

La Unión Europea debería activar y fortalecer sus tres principales mecanismos de actuación en el ámbito de las relaciones exteriores, la seguridad y la defensa: el Servicio Europeo de Acción Exterior, las Agrupaciones Tácticas (19) y las Capacidades Civiles de Gestión de Crisis. Utilizándolas intensivamente para actuaciones autónomas, en apoyo de Naciones Unidas o en sustitución de la OTAN.

Debería tenderse a convertir en habitual la idea enunciada por el proyecto de *Tratado de Reforma o de Lisboa* en su artículo 19.2, de que en asuntos que pudieran afectar a la Unión Europea, los países miembros que lo sean también del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, le cedieran

---

(19) Véase nota a pie de página número 7 en la p. 148.

su turno al alto representante de la Unión Europea para que presente la posición de ésta.

El diferente enfoque con el que Estados Unidos y la Unión Europea pretenden enfrentar el fenómeno del terrorismo transnacional, como una «guerra», a llevar a cabo prioritaria y preferentemente con medios militares, Estados Unidos, y como una «lucha» para algunos países de la Unión Europea, en la que además de las organizaciones terroristas y sus apoyos, se combatan también las causas mediatas e inmediatas que subyacen a la eclosión, mantenimiento y pervivencia del fenómeno, es foco de tensión y división dentro tanto de la OTAN como de la Unión Europea.

Dentro de la OTAN, estos diferentes enfoques se materializan en el papel que se quiere asignar a la ISAF de Afganistán. Una posible superación de la controversia podría centrarse en traspasar a la operación *Libertad Duradera* las fuerzas que consideren que Afganistán se puede estabilizar mediante el combate, manteniéndose en la ISAF las que consideren que la reconstrucción y la reforma del sector de la seguridad deben ser prioritarias.

La Unión Europea, sin *primus inter pares*, construida sobre la permanente controversia pública y dotada de instrumentos que permiten actuaciones a la carta (cooperaciones reforzadas y cooperación estructurada permanente) parece estar mejor situada para superar las disensiones internas que la OTAN, presidida por una mentalidad fuertemente militarizada y guiada por un rígido sistema de consenso y unanimidad.

La dependencia energética (especialmente gasística) respecto a Rusia constituye hoy día una de las principales vulnerabilidades de la Unión Europea. Por ello, parece urgente que la Unión Europea desarrolle fuentes alternativas de energía que le permitan aligerar esta vulnerabilidad, creando, asimismo, por otra parte, un mercado energético único, a través del cual fortalecer su capacidad de negociación.

La rápida, eficaz y autónoma reacción europea a la crisis desatada por la invasión georgiana de Osetia del Sur en el verano de 2008, le ha permitido conseguir la mejor situación en la zona para los intereses de la Unión Europea: ausencia de confrontación violenta, compromiso de solución negociada, enfriamiento de la posible tensión con Rusia (tras descartarse la imposición de sanciones a Rusia y de ruptura de las negociaciones para la renovación del Acuerdo de Asociación y Cooperación) y actuación autónoma de su política exterior en función exclusiva de sus intereses.

El reto que actualmente parecen presentar las economías emergentes a la Unión Europea parece residir en encontrar las vías que le permitan retrasar de la forma más eficaz posible el progresivo acortamiento de distancias, especializando, quizás, su economía en sectores de alto valor añadido y, desde luego, alcanzando un mayor grado de convergencia y complementariedad de las estructuras económicas y productivas de sus 27 socios.

Tanto China como la Unión Europea parecen estar embarcadas en estos momentos en procesos, si bien diferentes, de apertura al exterior, lo que las convierte, en cierto sentido, en aliados, como en su apuesta por el multilateralismo y la «cooperación práctica», aunque mantengan diferencias sobre temas como los derechos humanos o la reducción de gases de efecto invernadero.



## **CAPÍTULO CUARTO**

# **RELACIONES DE PODER ENTRE ESTADOS UNIDOS Y LAS PRINCIPALES ORGANIZACIONES INTERNACIONALES**



# RELACIONES DE PODER ENTRE ESTADOS UNIDOS Y LAS PRINCIPALES ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Por GONZALO PARENTE RODRÍGUEZ

## Introducción

Para empezar este trabajo me parece importante establecer una base sobre la que se puedan construir los fundamentos de mis reflexiones referentes a Estados Unidos y sus relaciones de poder. Comenzaremos por presentar una panorámica ambiental del tiempo que vivimos en el siglo XXI, en el cual se desarrollan las relaciones internacionales, desde la perspectiva de esa gran nación que es Estados Unidos de América.

### *El tiempo en que vivimos*

En esta primera década del siglo se han producido algunos eventos históricos que son auténticas referencias para el desarrollo de la humanidad. De todos ellos, el atentado del 11 de septiembre de 2001 (11-S) es la clave para entender sucesos posteriores, como son: las guerras de Afganistán e Irak y la emergencia de las nuevas potencias, Brasil, Rusia, India y China, conocidas por los BRIC.

Parece que, sin darnos cuenta, han ocurrido hechos que cerraron un largo ciclo histórico y nos situaron en el inicio de un tiempo nuevo que tiene sus propias peculiaridades. El mundo en estos pocos años se ha visto sometido a importantes cambios estructurales, cuyos efectos conocemos y sufrimos por los sucesos que diariamente llegan a la opinión pública,

como la crisis económica, las guerras o los anuncios del cambio climático, cuyas consecuencias se traducen en inundaciones, movimientos migratorios y petróleo mas caro, entre otros efectos.

Este tiempo desconcertante en que vivimos nos ha sumido en una situación de crisis general y permanente, sorprendiendo a muchos observadores de la realidad, pero no a todos, porque algunos pensadores han ido dando pistas de lo que está sucediendo: Fukuyama, Giddens, Kaplan, Tofler y el español Castells, entre otros (veáse bibliografía, p. 212). Por ejemplo, Kaplan en su *Retorno de la Antigüedad* nos dice (p. 44):

«La política exterior depende con frecuencia de la pura intuición para comprender los acontecimientos, a menudo rápidos y violentos que ocurren en el exterior, complicados por las diferencias culturales. En un mundo en el que la democracia y la tecnología avanzan más deprisa que las instituciones para sostenerlas, mientras que los Estados se desgastan y son transformados por la era de la urbanización y la información hasta resultar irreconocibles, la política exterior será el arte, más que la ciencia, de gestionar la crisis permanente.»

De esta forma, si se acepta que estamos en una situación de crisis global permanente podremos tratar de entender lo que está pasando en el mundo de nuestro tiempo.

Anthony Giddens en su *Un mundo desbocado* (p. 15) expone:

«Nos enfrentamos a una situación de riesgo que nadie en la historia ha tenido que afrontar –el calentamiento global es sólo una de ellas– muchos riesgos e incertidumbres están ligados a la globalización que lleva la impronta del poder político y económico estadounidense.»

Nos encontramos en un mundo en cambio, sometido a las fuerzas de tres revoluciones: la tecnológica, la financiera y la comercial. Todo ello ha influido en la economía que se ha globalizado. En efecto, la revolución tecnológica ha hecho posible que información bienes y personas se muevan a velocidades desconocidas hasta nuestro tiempo, esta situación ha sido aprovechada rápidamente por dirigentes políticos, financieros y empresariales para impulsar un desarrollo socioeconómico acelerado de las sociedades atrasadas.

Otra revolución actual es la que afecta a la liberalización de capitales, cuyos mercados se han abierto sin fronteras, apoyados por las facilidades que ofrecen las tecnologías de la información. Así, las actividades finan-

cieras se han internacionalizado, integrando mercados y bolsas de valores en todo el mundo que funcionan permanentemente en tiempo real y así se transfieren miles de millones de dólares que circulan abiertamente.

El comercio internacional ha sido siempre el motor de la prosperidad de los pueblos, al aprovecharse de sus ventanas de comunicación para intercambiar bienes y servicios. Ello ha favorecido el desarrollo económico de naciones como Estados Unidos que durante el siglo XX se convirtió en el mayor exportador de productos de fabricación norteamericana, lo que sirvió para dar un gran impulso a su industria nacional.

Pero ya en el siglo XXI los flujos comerciales de todo el mundo se han visto favorecidos por las inversiones de capital extranjero, con la creación y proliferación de empresas multinacionales que se instalaron en todos los países. Giddens nos dice (p. 29):

«El comercio necesita siempre de un marco de instituciones políticas, al igual que otras formas de desarrollo económico.»

El libre comercio y la economía global han creado riqueza y desarrollo, pero también división y desigualdad social, porque las pequeñas economías de subsistencia se han visto perjudicadas por alteraciones de precios de los grandes mercados. Por eso Giddens afirma que:

«El proteccionismo puede ser necesario en algunos países y momentos.»

En esta situación de la economía mundial se puede ver dos corrientes opuestas que actúan sobre el poder de los Estados-nación. Por un lado las fuerzas externas que se mueven sin el control gubernamental y por otra parte las fuerzas internas que se defienden contra los efectos de la globalización. Por eso, los Estados tienden a agruparse para afrontar los riesgos y amenazas del tiempo en que vivimos.

### *La globalización del mundo*

Este fenómeno que se ha hecho patente en nuestros días, daría espacio como para escribir un verdadero tratado, pero ciñéndonos al tema que nos interesa señalaremos sus efectos sobre las naciones. Decía el sociólogo norteamericano Daniel Bell que las naciones se muestran demasiado pequeñas para ofrecer soluciones a los grandes problemas colectivos de hoy, pero también son demasiado grandes para satisfacer las necesidades de los individuos. Así pues nos encontramos, por un lado el mundo globalizado y por otro fragmentado, lo que muestra situaciones dispares

en los más distintos ámbitos de las relaciones humanas, sean estas políticas, económicas y culturales o sociales.

La globalización ofrece así numerosas ventajas y posibilidades para mejorar los sistemas de vida, pero también perjudican la convivencia entre los seres humanos, con nuevos riesgos y numerosos conflictos. Las empresas multinacionales de los países industrializados se expanden y se sitúan en territorios poco desarrollados, mientras que estos países encuentran dificultades para exportar sus productos autóctonos a los países desarrollados. Así, Giddens trata este fenómeno (p. 27):

«Occidente avanza destrozando culturas locales, ampliando las desigualdades mundiales y empeorando la suerte de los marginados. La globalización crea un mundo de ganadores y perdedores. A finales de siglo pasado, 20 países del África Subsahariana tenían menor renta *per cápita* que en la década de los años setenta.»

Otro factor a destacar es el papel que los Estados-nación juegan en el mundo globalizado. Estamos asistiendo a situaciones internacionales que demuestran las dificultades que encuentran los Estados para ejercer su poder soberano en algunas cuestiones de interés nacional, sean estas, por ejemplo, la defensa de sus derechos a pescar en aguas internacionales o la protección de sus exportaciones por vía terrestre. En este tiempo las cuestiones nacionales e internacionales tienden a confundirse debido a la depreciación de los espacios fronterizos que anulan los límites de soberanía por tierra, mar y aire. Las fronteras han perdido gran parte de su valor como elementos que marcaban los espacios de soberanía para la protección de las naciones, frente a posibles agresiones, del carácter que fueran. La relación del poder político con los territorios se ha debilitado y los Estados sufren las consecuencias. En el libro *Un mundo global* (p. 66), se dice:

«Como resultado, los Estados modernos se están convirtiendo en instituciones intermedias, atrapadas en un cada vez mayor protagonismo por parte de mecanismos de poder y autoridad, locales, regionales y aún globales.»

Los Estados así, reaccionan agrupándose en organizaciones de carácter supranacional como la Unión Europea, comercial como la Organización Mundial del Comercio (OMC) o de seguridad como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Ello nos lleva a dos importantes conclusiones: uno, que los Estados continúan siendo los actores principales del sistema internacional y dos, que los Estados son interdependientes, y por tanto, tienen que asumir nuevos compromisos comunes, frente a los

riesgos y amenazas de nuestro tiempo. Así, la globalización condiciona la autonomía y el poder de los Estados, como por ejemplo, respecto al control de los flujos migratorios, políticas fiscales o limitaciones a los sistemas de comunicación. Además están los compromisos adquiridos para ejercer acciones de seguridad y defensa común y colectiva que a veces se confunden con la de Seguridad y Defensa Nacional.

La OTAN considera como amenazas concretas, el terrorismo internacional y la proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ADM). Además asume los riesgos de las actividades criminales que pueden afectar a poblaciones desprotegidas bajo los efectos de «Estados fallidos», los cárteles de la droga y la delincuencia internacional.

Las actividades agresoras que actúan sobre colectivos humanos, llevan a la comunidad internacional a ejercer su protección, legitimada por sanciones de organismos supranacionales. El terrorismo internacional se ha aprovechado de los medios técnicos de este tiempo y de los procedimientos de comunicación pública para promover y difundir sus actividades, camufladas siempre en reclamaciones nacionalistas, étnicas culturales y religiosas, pero en el fondo buscan alcanzar cotas de poder. Así se ha logrado lo que Francis Heisbourg denominó en el año 2001 como «hiperterrorismo», destacando la relación del terrorismo con la internacionalización o expansión horizontal, con la capacidad de destrucción o capacitación vertical, mediante el uso de los medios que ofrecen las tecnologías avanzadas.

La otra gran amenaza de nuestro tiempo es la proliferación de las ADM que, al igual que el terrorismo trasciende del ámbito nacional y constituye una amenaza global, hasta el punto que se considera que el peor escenario contra la seguridad internacional es que las ADM puedan caer en manos de una organización terrorista y se asume que las armas nucleares son las más peligrosas. Esta amenaza mueve actualmente la estrategia de las grandes potencias que ven el peligro de que surjan nuevas naciones nucleares y se pierda el control que se ejerce a través de la Agencia Internacional de la Energía (AIE), con aplicación del Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares (TNP). Pero el hecho nuclear ha traspasado el periodo de la guerra fría en el siglo XX y continúa instalado en la problemática internacional de nuestro tiempo. Ello quiere decir que la estrategia nuclear continúa siendo un factor básico en el poder de las naciones, declaradas nucleares consolidadas y otras que se han aceptado *de facto*, como son India, Pakistán e Israel que consideran imprescindible la estrategia nuclear para su supervivencia.

## *El Bloque Occidental*

Si entendemos por Occidente una civilización que tiene su origen en Europa y se ha extendido hacia el Atlántico americano, a donde llevó su cultura, valores y formas de entender la vida, podemos asumir que es un verdadero bloque. Si Toynbee reconocía 21 civilizaciones, hoy Huntington y Racionero especifican que sólo quedan seis y una de ellas es la occidental. Este fenómeno se reflejó claramente durante la guerra fría en las naciones miembros de la Alianza Atlántica. En aquel tiempo se hablaba de la política de bloques, uno Oriental liderado por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) con el Pacto de Varsovia y el otro occidental con Estados Unidos y la OTAN. Pero este esquema de enfrentamiento bilateral desapareció con el fin de la guerra fría, con el resultado de que el Bloque Occidental subsiste, si bien ni Estados Unidos ni Europa son los mismos.

Las circunstancias en que se mueven hoy los entes componentes del Bloque Occidental demuestran que necesitan compartir valores culturales, económicos y estratégicos que son inmutables, porque la geopolítica sigue mandando, si cabe hoy con más fuerza que en el periodo anterior de la segunda mitad del siglo XX. La emergencia de potencias, en su mayoría situadas en la región oriental del planeta, añadido al deterioro del sistema energético mundial y los efectos de una gran crisis económica, son razones suficientes para que Estados Unidos y la Unión Europea se afanen en reforzar los lazos transatlánticos que se habían debilitado en el entorno del cambio de siglo.

En esta situación, las naciones de uno y otro lado del Atlántico, están sometidas a tensiones internas y externas que dificultan una visión clara del panorama mundial, en el cual se puedan mostrar los parámetros definitorios de unas líneas de acción estratégica comunes y coherentes. Habrá que soslayar los intereses particularistas para actuar de forma conjunta, aprovechando la experiencia que brinda esa Organización que hizo posible el éxito de la guerra fría; la OTAN con sus enormes posibilidades ofrece mecanismos de acción colectiva que pueden ser utilizados por el llamado Bloque Occidental. Por ello, parece que tanto Estados Unidos, como Canadá y los países miembros de la Unión Europea, tendrán que poner más atención e interés en esta organización para la seguridad y defensa colectiva. La OTAN, si bien se ha extendido a misiones fuera de área, como principal instrumento de la Organización de Naciones Unidas (ONU) para la seguridad internacional, tendrá que volver sobre sus pasos para ocuparse principalmente de la seguridad en el área euroatlántica.

Parece que éste es un cambio estratégico imprescindible en las condiciones actuales para la defensa y seguridad del llamado Bloque Occidental.

### *El sistema internacional*

Dado que el famoso «fin de la Historia» de Fukuyama pretendía establecer un nuevo orden mundial, en el cual los valores triunfantes de la guerra fría, democracia y libre comercio, fueran aceptados y extendidos a todo el mundo, ha de reconocerse que, desde entonces, han sucedido muchas cosas que han cambiado este presupuesto idealista del neoliberalismo norteamericano. Pronto, su teoría de la «paz democrática», paradigma de la política exterior estadounidense, sería secuestrada por la influencia de los neoconservadores *El desafío multilateral* (p. 17) que se hicieron con el poder de Estados Unidos. A partir de aquí se produjo un cambio notable en el orden internacional bipolar de la guerra fría, para convertirse en una situación de hegemonía de Estados Unidos que estableció la unilateralidad como guía de su política exterior. Pero las guerras de Oriente Medio acabaron con el corto periodo unipolar norteamericano, cuando Bush perdió la mayoría en el Congreso y se vio obligado a cambiar las bases de su política exterior y a aceptar lo que es ya hoy el multilateralismo, como esquema del nuevo orden mundial. Gracias a eso pudo encontrarse una solución para el conflicto de Corea del Norte.

El orden mundial es un reflejo del poder real de las naciones. En la situación internacional actual, cabe preguntarse si Estados Unidos es todavía la potencia hegemónica capaz de imponer su voluntad a otros poderes del mundo. Para ello tendríamos que establecer la ecuación de poder, en función de los distintos factores que según el profesor de Harvard Nye, se miden por la capacidad militar, su fortaleza económica y la organización de la sociedad civil, en *La seguridad compartida* (p. 32). Un Informe de la *Rand Corporation* emitido en el año 2005, *Measuring National Power* afirmaba que en el año 2020 el factor de poder más importante seguirá siendo el militar, aunque subraya que estará basado en el poder económico y si China continúa creciendo al ritmo actual, en el año 2026 su economía será superior a la de Estados Unidos y la de la India será mayor que la de cualquier país europeo.

Podemos afirmar así, que los Estados van a continuar por largo tiempo siendo la base del sistema internacional y las relaciones entre ellos tendrán que ajustarse a la Carta de Seguridad de la ONU, para mantener la paz y la seguridad entre las naciones. Pero los conflictos que vayan sur-

giendo tendrán que ser resueltos por organizaciones *ad hoc*, tal como ha sucedido en los conflictos de Palestina, Bosnia, Corea del Norte e Irán. Vemos por tanto que no se puede evitar la perspectiva geopolítica de cada caso que tiene que recurrir a soluciones de coyuntura, lo que favorece en ciertos momentos la intervención interesada, a la vez que se busca el apoyo o justificación en la legalidad, con sanciones del Consejo de Seguridad de la ONU, *a posteriori*.

### *Los instrumentos del poder*

Vamos a referirnos a los medios existentes para ejercer el poder en el ámbito internacional, concentrados en la acción colectiva, y en los disponibles por la nación estadounidense, objeto de este análisis. La ONU, como instrumento supranacional para salvaguardar la paz y seguridad entre las naciones se mostró bastante ineficaz para resolver los conflictos posguerra fría, como fueron los de Irak, Balcanes y los africanos de Somalia y Ruanda, entre otros. Se podrían achacar estos fracasos a que Naciones Unidas fueron organizadas para el tiempo pos Segunda Guerra Mundial, con un Consejo de Seguridad que mantiene el estatus de las naciones ganadoras del conflicto bélico mundial, que facilita con ello la parálisis de la acción internacional, a causa de las diferencias existentes entre las potencias miembros con derecho a veto. Ello facilita que Estados Unidos actúe con independencia hegemónica, al margen de Europa que no tiene representación específica, si bien Francia y Gran Bretaña están en el Consejo. Se evidencia así, la necesidad de que este Organismo de tanta trascendencia, se someta a una revisión para adaptarse a las circunstancias de nuestro conflictivo tiempo, aún reconociendo que tal reorganización ya fue iniciada hace años, pero que no termina de superar la fase de proyectos. En el año 2005, se celebró una cumbre mundial de la ONU que dejó bien patente el desinterés de las grandes naciones por las reformas. Sobre ello, un informe de Kofi Annan, decía:

«En los últimos años esta cuestión ha dividido profundamente a los Estados miembros.»

Pero se refería al derecho de los Estados a emplear la fuerza militar de manera anticipada (Documento ONU A/60/LI), lo que demuestra claramente que la ONU es utilizada para los intereses de las grandes potencias.

Sobre Estados Unidos, superpotencia hegemónica triunfante del largo enfrenamiento con la URSS durante la guerra fría, tendremos que considerar varias cuestiones básicas que plantean las características de su

situación actual, en el orden político, económico y militar, como factores fundamentales para medir su poder internacional. En general, parece que la nación norteamericana muestra problemas de decadencia, según Paul Kennedy: *Auge y caída de los grandes imperios* que en sus declaraciones al *Financial Times* (1 de septiembre de 2006) aseguraba que:

«La fortaleza económica e industrial de un país determina en gran medida su poder militar y su posición en el mundo.»

Kennedy pensaba que Estados Unidos desde el final de la Segunda Guerra Mundial se ha sobre extendido, opinión que se puede confirmar con el gran número de bases militares desplegadas por todo el mundo. Además esta gran nación acusa problemas económicos y sociales que no puede solucionar con su poderío militar y necesita de la cooperación de sus aliados y amigos, entre los que están en primer lugar los europeos, a pesar de que obtienen un Producto Interior Bruto (PIB) que es la cuarta parte del mundial y un gasto militar que es la mitad de la suma de todos los presupuestos del resto de las naciones.

## **Conclusiones iniciales**

Acontecimientos principales que caracterizan e influyen en toda la situación mundial:

- El 11-S y la consiguiente intervención militar en Oriente Medio.
- Emergencia de las nuevas potencias BRIC.
- Crisis económica mundial, cuyo origen es achacado a Estados Unidos.
- Crisis de la energía, con elevación de los precios del barril de petróleo.

Fenómenos planetarios que favorecen situaciones de cambio general:

- Concienciación mundial del cambio climático.
- La globalización económica extendida a otros sectores de la actividad.

Revoluciones que mueven a la sociedad mundial:

- Tecnológica, que facilita la comunicación y el transporte.
- Comercial, que extiende el libre comercio a todos los países.
- Financiera, que impulsa el movimiento de capitales.

Globalización o mundialización que producen efectos sobre los Estados:

- Un nuevo mundo sin fronteras.
- La interdependencia entre los diversos países.
- La reactivación de nacionalismos y conflictos étnicos.
- Los nuevos riesgos y la proliferación de conflictos civiles.

Perspectiva norteamericana del nuevo orden mundial:

- Tras el fin de la guerra fría, el fin de la Historia y también poder hegemónico unilateral.
- En el siglo XXI, reordenación política del mundo, influencia de los neocon.
- Desastres de la guerra de Irak y fracaso de la hegemonía norteamericana.
- Paso del unilateralismo al multilateralismo hexagonal (Estados Unidos, Unión Europea y BRIC).

Frente a las nuevas amenazas y riesgos (terrorismo, ADM, Estados fallidos y quiebra de la seguridad energética):

- Los instrumentos del poder mundial actúan colectivamente con organizaciones como la ONU y la OTAN, y en forma unilateral aplicando el poder de otros países.
- El Bloque Occidental (Estados Unidos y Unión Europea): ha sufrido un proceso de debilitamiento debido a las diferentes actuaciones en tiempos de posguerra fría y primeros años del siglo XXI, pero el resultado de las intervenciones en Oriente Medio y sus consecuencias políticas y económicas, están moviendo a los países de la Alianza Atlántica a revisar sus posturas para reforzar los lazos transatlánticos y promover una mayor cooperación.

Con este panorama, Estados Unidos tendrán que adaptarse a los cambios geopolíticos y geoestratégicos que se han operado en el mundo, renunciando a su poder hegemónico y reconociendo un nuevo orden mundial en el cual, potencias como Rusia y China, asuman posiciones de poder cada vez más relevantes.

## **Estados Unidos de América**

Datos característicos principales (*Estado del Mundo*, Akal, 2008):

- Superficie: 9.629.090 kilómetros cuadrados.
- Población: 302.841.000 habitantes.
- Índice de Desarrollo Humano: 948.
- PIB: 13.000 millones de dólares (20%).
- Crecimiento anual (2006): -3,3.
- PIB por habitantes: 43.444 dólares.
- Investigación y desarrollo (porcentaje del PIB): 2,6.
- Inflación: (porcentaje) 3,2.
- Paro (porcentaje): 4,3.
- Fuerzas Armadas: 1,5 millones.

- Gasto defensa (porcentaje del PIB): 4,2.
- Consumo energía (porcentaje del mundo): 22,2.
- Producción (porcentaje del mundo): electricidad 22,6; gas natural 17,9; petróleo 7,9; nuclear 29,1; hidráulica 9,6 y carbón 17,2.

Rasgos económicos destacados de la coyuntura actual:

- Aporta el 17% del crecimiento económico mundial.
- Dispone del 20% del PIB mundial equivalente a la suma de China e India.
- Es el primer exportador de cereales (32% del total mundial).
- Es el mayor consumidor del mundo de energía.
- Es el mayor productor de energía nuclear y eléctrica.
- Las guerras de Oriente Medio le cuestan 100.000 millones de dólares anuales.
- Es totalmente dependiente de la importación de hidrocarburos.
- Su economía está al borde de la recesión.
- Tiene firmado un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Canadá y México.
- Una encuesta *Gallup* (10 de abril de 2008), publicada por *Oxford Analítica* demuestra que el 85% de los norteamericanos afirman que su dinero cada vez vale menos, lo que se considera como un hecho histórico, cuadro 1.

La nación que deja Bush: para examinar la situación de la gran nación norteamericana, en el momento actual, he contado con los libros y artículos siguientes, cuyo detalle aparece en la relación bibliográfica final, p. 212.

**Cuadro 1.-** Criterios de poder, valoración de uno a cuatro.

Indicadores	Área y países					
	Estados Unidos	Unión Europea	China	India	Brasil	Rusia
Población	2	2	3	4	1	1
Territorio	3	2	3	1	1	4
Economía	4	3	3	2	1	1
Liderazgo	4	1	3	3	2	3
Ejército	4	1	3	3	1	2
<i>Soft power</i>	1	3	2	3	1	4
Autoafirmación	3	1	4	3	1	4
Poder nuclear	4	3	3	2	-	4
<i>TOTAL</i>	25	16	24	21	8	20

Fuente: Ecuación de Poder Comparado (*Panorama Estratégico 2007/2008*, p. 218).

### Libros:

- Barnett: *The Pentagon's New Map* (2005). Una aproximación a la situación global con los factores estratégicos que explican la naturaleza de la guerra y la paz en el siglo XXI.
- Fukuyama: *América en la encrucijada* (2007). Es una crítica a la administración Bush, por su reacción después del 11-S y su política exterior neoconservadora.
- Brzezinsky: *El dilema de Estados Unidos* (2005). Expone la necesidad de que Estados Unidos abandone el unilateralismo y asuma el liderazgo global, para abordar una comunidad de intereses compartidos.
- Kegley y Raymond: *El desafío multipolar* (2008). El poder en el ámbito mundial está pasando de ser monopolar a multipolar, en un nuevo escenario geopolítico.

### Artículos:

- Drezner: «The New New World» (2007). Las controversias sobre la guerra de Irak y el unilateralismo fracasado han ocultado el cambio de la gran estrategia impulsado por Bush hacia el multilateralismo.
- Birnbaum: «Claroscuro en la política exterior de Estados Unidos» (2008). La confrontación electoral por la Casa Blanca muestra signos de que se está buscando un líder capaz de recomponer la posición de Estados Unidos en el mundo.
- Friedman: «La nueva guerra fría» (2008). Bush deja una situación complicada en Oriente Medio, con dos guerras y una confrontación abierta con Irán.

La base de la doctrina estratégica del tiempo de Bush en su primera legislatura, se encuentra en el Documento publicado por la Casa Blanca, el 17 de septiembre del 2002, NSS (*The National Security Strategic*). En él se reconocen los grandes retos con que se enfrentan Estados Unidos en el siglo XXI, pero teniendo presente sobre todo el ataque terrorista del 11-S. Se destacan las grandes posibilidades, pero también las limitaciones propias de la nación estadounidense. El Documento ha sido la hoja de ruta de la política exterior norteamericana durante la legislatura Bush. Se reconoce también que si en otro tiempo, los dos océanos (Atlántico y Pacífico) daban a Estados Unidos una garantía de seguridad, esa ventaja geopolítica ya no sirve para el siglo XXI, con un mundo global en el cual la nación norteamericana tiene que alcanzar la paz, la seguridad y la prosperidad.

Por ello, la NSS establece una guía política para buscar el apoyo de los movimientos e instituciones de cada nación y cultura, con el objetivo final

de acabar con las tiranías del mundo. Reconoce que se trata de crear regímenes de naciones democráticas, bien gobernadas, para que puedan satisfacer las necesidades de sus ciudadanos y conducirse responsablemente dentro del sistema internacional. Se considera así que ésta sería la mejor forma de proporcionar seguridad perdurable al pueblo norteamericano dentro de un mundo en paz.

Pero en el inicio del siglo XXI, con el impacto del gran ataque terrorista sufrido en el 11-S y la reacción, con la invasión de Afganistán para aniquilar a Al Qaeda y su régimen protector de los talibanes, obligó a la NSS a considerar la situación de Estados Unidos parecida a los primeros años de la guerra fría, que si entonces tuvo que prepararse para hacer frente a una ideología totalitaria como el comunismo, ahora la amenaza no se funda en una filosofía secular sino en una perversión religiosa que practica la intolerancia, el terror y la represión. Se comprende que para hacer frente a esta situación de amenazas de amplio espectro, con una organización agresora dividida en células red distribuidas por todo el mundo, Estados Unidos no pueden actuar en solitario. Los objetivos de este ambicioso plan, un tanto idealista, abarca con amplitud a todo el mundo, sorprendentemente con un decálogo de objetivos a largo plazo, para que Estados Unidos lo desarrollen con una serie de tareas que especifica la NSS:

- Liderar las aspiraciones de la dignidad humana.
- Reforzar las alianzas para derrotar al terrorismo global.
- Trabajar con otros países para solucionar conflictos regionales.
- Disuadir a los enemigos de amenazar con ADM.
- Iniciar una nueva era de crecimiento de la economía global, con la economía de libre mercado.
- Expandir el círculo del desarrollo sociopolítico por las sociedades abiertas y con las infraestructuras democráticas.
- Desarrollar programas de acción cooperativa con otros centros de poder global.
- Transformar las instituciones americanas de seguridad nacional y enfrentarse a los retos y oportunidades del siglo XXI.
- Aprovechar las oportunidades y enfrentarse también a los retos de la globalización.
- Buscar el apoyo de las naciones democráticas del mundo.

Como ahora se puede comprobar, al final de la legislatura Bush, seis años después, los ambiciosos objetivos de la NSS no fueron alcanzados, si bien ha de reconocerse que se promovieron de una u otra forma.

Según Fukuyama (p. 18), la doctrina expuesta en la NSS era coherente con los principios de los neoconservadores, generadores del pensamiento que hizo posible el fin de la guerra fría:

«La preocupación por la democracia; los derechos humanos y en general la política interior de Estados Unidos; la fe en que el poder norteamericano podía ser usado con fines morales; el escepticismo sobre la capacidad del derecho y las instituciones internacionales para resolver graves problemas de seguridad; la ingeniería social ambiciosa que conduce a menudo a consecuencias inesperadas y con frecuencia contraproducentes.»

Más adelante, Fukuyama añade que las causas principales del fracaso de la administración Bush, en su primer mandato, fueron tres que especifica con todo detalle:

1. La evaluación de las amenazas. Se tergiversó la amenaza del islamismo radical al combinarla erróneamente con la supuesta amenaza de Irak, el problema de la proliferación nuclear y los estados canallas. La Administración sostenía que el 11-S hacía necesaria la guerra preventiva.
2. El gobierno Bush llegó al poder con limitaciones respecto a la efectividad de Naciones Unidas y el Tribunal Penal Internacional. Su postura altiva de poder hegemónico generó también fuertes corrientes de anti-americanismo.
3. La administración Bush fue incapaz de prever la fase última de la guerra de Irak para su pacificación y reconstrucción, haciendo gala de un optimismo desmedido y querer aplicar una ingeniería social para todo el Oriente Medio. Se diría que los defensores de la guerra olvidaron la aplicación de los principios neoconservadores.

Acto seguido, Fukuyama abandonó las filas neoconservadoras y se constituyó en un crítico del poder hegemónico que propiciaba el equipo de Bush. Proponía por contra que Estados Unidos debería practicar el multilateralismo, como sistema estratégico más apropiado para la situación internacional en un mundo globalizado. Según este prestigioso analista político y social norteamericano, debería practicarse una política exterior más apoyada en fomentar el desarrollo político y económico, en vez de recurrir a la guerra preventiva.

Es evidente que la administración Bush deja varios problemas de gran envergadura que dañan no sólo la imagen y posibilidades de la Nación, sino también la situación socioeconómica del pueblo norteamericano. Todo esto se podría resumir con los aspectos: un país empantanado con

su Ejército en Oriente Medio; falta de autoridad moral en el exterior y aumento del antiamericanismo; una situación de crisis económica y energética; falta de confianza en el poder de Estados Unidos para resolver los conflictos del mundo. Se pinta así un cuadro de cierto desprestigio norteamericano o por lo menos, una pérdida de las ventajas estratégicas derivadas del fin de la guerra fría en el siglo pasado.

A esta disminución de la consideración exterior ha contribuido en gran manera la intervención en la guerra de Irak, con los errores que escandalizaron a la opinión pública internacional respecto a los motivos para invadir Irak y la actuación posterior de las tropas, con el trato a los prisioneros que proporcionaron imágenes favorecedoras del desprestigio, mientras que la *yihad* a golpe de bombas humanas causaban horribles masacres entre la población civil. Así las cosas, con el desconcierto dentro y fuera del país, el 7 de noviembre del 2007, el gobierno de los republicanos perdió las elecciones y los demócratas, por primera vez desde el año 1994 dominaron el Congreso, lo que llevó a la dimisión de Rumsfeld, artífice de la guerra de Irak, mientras que la popularidad de Bush bajó al 29%.

Por su parte, las cosas en Afganistán no iban mejor. Los talibanes, en los últimos años se han reforzado, iniciando contraofensivas que han amedrentado a la población civil y los líderes tribales no sabían si apoyar al gobierno del presidente Karzai que no era capaz de controlar territorios fuera de la capital Kabul y cuyos soldados afganos tenían que ser apoyados por los invasores extranjeros, o bien, aceptar el regreso de los talibanes y volver a la economía del cultivo del opio. Los intentos y esfuerzos llevados a cabo por la activa secretaria de Estado, Condoleezza Rice para conseguir que Pakistán dejase de ser refugio y apoyo a los yihadistas de Osama ben Laden en sus territorios fronterizos de difícil control, por su complicada orografía, no dieron un resultado apreciable. Por otra parte, la actuación de la OTAN en Afganistán ha servido para evidenciar diferencias de criterio en el empleo de las fuerzas entre norteamericanos y europeos.

Respecto a Irán, Estados Unidos ha jugado un papel de alta presión política y diplomática para conseguir paralizar el programa nuclear que podía llevarle a convertirse en potencia hegemónica armada con ingenios nucleares. Desde que Bush declarase «eje del mal», en el que figuran Irán, Corea del Norte y Siria, las cosas han cambiado mucho en las relaciones de Estados Unidos con estos tres países. Se pueden considerar como éxitos del gobierno Bush, el haber conseguido reducir las ambiciones nucleares de Corea del Norte, la aceptación de los sirios para abrir contactos con Israel y algunas tímidas ocasiones de diálogo norteamericano con representan-

tes del Gobierno de Irán. Pero si tenemos que reconocer estos éxitos, destaca entre todos la postura Palestina con Israel, a pesar de los obstáculos que interfieren el proceso para constituir el Estado de Palestina que avanza a pesar de todo impulsado por las decisiones de la Cumbre de Anápolis. Así pues, los problemas de política exterior que deja Bush, si bien ha producido secuelas de desprestigio, de moral nacional y de carácter económico global, también ofrece perspectivas que ayudan a facilitar la mejora de la posición exterior estadounidense.

La situación de la economía norteamericana se ha visto afectada por el estallido de la burbuja inmobiliaria, la pérdida del valor del dólar, y la subida de los precios del petróleo. La economía ha sido así un tema de confrontación entre los demócratas en el Congreso y los republicanos en el Gobierno. Los signos de la desaceleración económica afectan a los norteamericanos en el interior y exterior del país, con proyectos que requieren la financiación gubernamental cada vez más difícil de conseguir. De esta forma en mayo de 2007, se votó en el Congreso un presupuesto para las tropas de Irak, en el cual unos y otros tomaron posiciones distintas, porque los demócratas condicionaban su apoyo a que se ajustase a una previsible retirada.

Respecto a la economía, Paul Krugman el famoso economista norteamericano, ha expresado por distintos medios la preocupante situación de la economía de Estados Unidos. Así en el *The New York Times* (18 de abril de 2005), en su artículo «Oleadas de estanflación» afirma que se vive una situación de estanflación moderada, con una inflación conectada a una situación laboral de bajo empleo, lo que ha producido un retraimiento del consumo, la caída del dólar y las dificultades de abastecimiento de petróleo. Las reservas monetarias de los bancos asiáticos se han situado en otros países en detrimento del dólar y el estallido de la burbuja inmobiliaria han producido efectos perniciosos que pueden hacer que la estanflación moderada se convierta en grave, lo que podría llevar a la economía estadounidense a alcanzar niveles de recesión similar a la de los años setenta o incluso de los años treinta.

Según Joseph Stiglitz, economista del Partido Demócrata, la solución del problema de la seguridad social no estaba en el recorte de impuesto promovido por Bush en dos ocasiones (*The Guardian* 19 de abril de 2005) y la privatización de la seguridad social ha llevado a producir un déficit fiscal del Estado próximo a los dos billones de dólares lo que vino a demostrar que los remedios aplicados por el gobierno Bush todavía han empeorado mas la situación económica. Porque no se comprende que se

pueda privatizar un sector tan importante como la Seguridad Social, cuando se tiene un déficit presupuestario de un 4% del PIB. La crítica demócrata llega a aportar razones políticas del Partido Republicano para favorecer a sectores financieros afines.

El 3 de mayo último, el *International Herald Tribune* publicó también unas declaraciones recientes del presidente Bush sobre la economía diciendo que:

«La nación se encuentra en tiempos muy difíciles, muy difíciles.»

Y añadió que no existen soluciones rápidas para mejorar la situación. La continúa elevación del precio de la gasolina es uno de los problemas más llamativos sin soluciones a la vista, sobre ello Bush hizo una alusión concreta a la elevación del precio del galón en 1,40 dólares en año y medio, con estas palabras:

«No tengo una varita mágica para resolverlo ahora y habrá que esperar hasta encontrar una solución.»

Según el Departamento del Trabajo, la economía norteamericana ha perdido en abril de este año 20.000 puestos de trabajo, lo que es una muestra evidente para muchos analistas de que Estados Unidos estaba al borde de la recesión económica, toda vez que esto sucedía por cuarto mes consecutivo (junio de 2008). Según el Banco Merrill Lynch los precios de las casas en el año 2008 han caído un 15%, lo que es la mayor depreciación desde la gran depresión del año 1930.

### *Los cambios necesarios*

Es evidente que la gran nación norteamericana se encuentra en un periodo de cambios importantes que viene a coincidir con una reordenación geopolítica del mundo. Las naciones se están preparando para asumir los nuevos retos y oportunidades del siglo XXI. Por su parte Estados Unidos, la nación con más poder de la Tierra, tiene graves problemas y el nuevo líder que ocupe la Casa Blanca tendrá que buscar soluciones dentro y fuera del país. En cuanto al tema que estamos tratando, el poder norteamericano en relación con las principales organizaciones internacionales, nos vamos a concretar en dos aspectos fundamentales: la política exterior y las Fuerzas Armadas de Estados Unidos.

Respecto a la política exterior, dejando atrás la postura hegemónica del gobierno de Bush que le condujo al unilateralismo, el cambio de gobierno ofrece la oportunidad para corregir el rumbo de la política exterior y

pasar a lo que Brzezinski en el *Dilema de Estados Unidos* llama, pasar de la dominación global al liderazgo global. El dilema consiste en elegir (p. 12) entre:

«La dependencia exclusiva de la cooperación multilateral que podría producir un letargo estratégico poco recomendable y la otra opción que consistiría en el ejercicio unilateral del poder soberano que puede desembocar en una situación de aislamiento, decreciente paranoia nacional y de una mayor vulnerabilidad ante el virus del antiamericanismo». Más adelante, Brzezinski se pregunta ¿Hegemonía para qué? Porque lo que está en juego es «la decisión de que la Nación ponga todo su empeño en conformar un nuevo sistema global de intereses compartidos o utilizar su poder global soberano en reforzar su propia seguridad» (p.14).

Estados Unidos afronta su liderazgo mundial afectado por cuatro problemas de gran envergadura respecto a su política exterior que esperan soluciones del nuevo Gobierno después de Bush.

El primero, es el de dar salida a los conflictos de Oriente Medio que incluyen a Palestina, Líbano, Siria, Irak e Irán y se extienden a la región Afganistán-Pakistán. La comunidad islámica, en su mayoría, considera que el problema es Israel. Por tanto parece lógico que Estados Unidos, su principal valedor, asuma la tarea de conseguir que la nación judía sea aceptada y reconocida por los países islámicos. En ello, la Liga Islámica juega un papel fundamental. Para esto, Estados Unidos necesita el apoyo decidido y concertado de las principales potencias de Oriente y Occidente. El propio jefe del Estado Mayor Conjunto, almirante Mullen, ha reclamado la necesidad de establecer alianzas de diverso modo y tiempo –*ad hoc*– con los países apropiados. En el marco de una acción global para Oriente Medio, cada conflicto tiene su propia dinámica en el cual se debe buscar la solución. Todo lo que implica este ambicioso proyecto que puede parecer utópico, requiere alcanzar lo que Brzezinski llama «comunidad global de intereses compartidos» (p. 11).

El segundo problema es el que presenta el terrorismo y las ADM. Si se suman estas dos amenazas se obtienen unas posibles agresiones de alto riesgo que pueden generar grandes niveles de inseguridad en las naciones occidentales y especialmente en Estados Unidos, aunque también todo el sistema internacional se vería afectado por estas amenazas a la seguridad mundial. En ese sentido, son llamativas las medidas de defensa antimisil que Estados Unidos promueve en Europa. Así, en el libro *La seguridad comprometida* (p. 19) se dice:

«Los actos de terrorismo nuclear pueden acarrear consecuencias de la máxima gravedad y amenazar la paz y la seguridad mundial.»

El Convenio Internacional que sancionó la Asamblea de la ONU, en abril 2005, especifica las medidas que los Estados deben tomar para la represión del terrorismo nuclear. Es evidente que Estados Unidos está en ello y necesitan buscar el apoyo y la colaboración de otras naciones.

Es de hacer notar que el fenómeno del terrorismo islamista nacido en Oriente Próximo (Palestina y Líbano), se extendió a Oriente Medio (Irak) y pasó al sur de Asia (Afganistán y Pakistán), actuando en estos últimos la *yihad* en forma de vasos comunicantes. Estados Unidos está involucrado en la lucha contraterrorista en todos ellos.

El tercer problema, afecta a la seguridad energética norteamericana, para mantener la capacidad de abastecimiento de los imprescindibles hidrocarburos que en cantidades masivas consume la sociedad estadounidense. Es una situación que afecta a todas las naciones industrializadas, pero especialmente a Estados Unidos que consume el 30% del petróleo que se produce en el mundo. A pesar de los esfuerzos realizados por el presidente Bush, para que Arabia Saudí y otros países petroleros, incrementasen la producción del crudo para detener la subida de los precios, no consiguió su propósito. En su viaje a Oriente Medio del mes de mayo hizo algunas declaraciones desde Sharm el-Sheik (Egipto) que expresan claramente la situación (CNN, 18 de mayo de 2008):

- El incremento saudí en la producción de petróleo es insuficiente y no resuelve nuestro problema.
- Arabia Saudí debe ser consciente de que los precios altos están dañando las economías de los grandes consumidores, como Estados Unidos.
- Los precios altos van a obligar a países como Estados Unidos a buscar aceleradamente el empleo de energías alternativas.
- El plan energético de Bush también incluye importantes medidas en el ámbito norteamericano, como: abrir nuevas explotaciones en las zonas costeras y en Alaska, facilitar la construcción de nuevas refinerías de petróleo y también aumentar el número de plantas de producción de energía nuclear.

El cuarto problema que deja Bush, es el referente al cambio climático y las consecuencias de la polución atmosférica. La postura estadounidense parece haberse suavizado últimamente respecto a los Acuerdos de Kioto, para encajar con lo aceptado por la mayoría de las naciones en su lucha contra el cambio climático. También en el interior de Estados Unidos exis-

ten controversias sobre cómo hacer frente a las emisiones de dióxido de sulfuro que causan la lluvia ácida. Según el artículo del famoso economista Paul Krugman (*New York Times*, 2 de mayo de 2008), la cuestión del control de la polución industrial es uno de los temas claves en el debate de los dos candidatos a la Casa Blanca. Hace unos años, la lluvia ácida fue capaz de producir un conflicto internacional con Canadá por los efectos de las emisiones que Estados Unidos lanzaba a la atmósfera sin control y caían en el territorio canadiense.

El recalentamiento de la Tierra ya no es una cuestión que se pueda ignorar por la nación más poderosa, porque el cambio climático está produciendo efectos notables que alteran la vida de la humanidad, en cuestiones tan importantes como la salud, la economía, la biodiversidad y el clima. De ello son consecuencia las migraciones, la desertificación y las nuevas bolsas de pobreza. Estados Unidos tiene enormes capacidades para liderar esta lucha que, de hecho el ex vicepresidente Al Gore está promoviendo en todo el mundo. Por eso es lógico avanzar que el nuevo presidente hará de la política contra el cambio climático uno de sus principales objetivos.

### *Los cambios en las Fuerzas Armadas*

Como instrumento importante de la política exterior las fuerzas militares deben ser transformadas. Según afirmó el presidente Bush en el Congreso (20 de septiembre de 2001):

«Es el momento de reafirmar el papel esencial de la fuerza militar de Estados Unidos.»

Por eso, la NSS, capítulo IX, p. 29, dice:

«La estructura militar para disuadir a los ejércitos masivos de la guerra fría debe ser transformada, para centrarse a la capacidad del adversario para la lucha, en vez de cuándo y dónde la guerra pueda ocurrir debemos dirigir nuestras energías a superar cualquier forma de los nuevos retos operacionales.»

Más adelante el mismo Documento reconoce que la disuasión puede fallar y que algunos enemigos no se pueden disuadir y por eso establece que:

«Estados Unidos deberá mantener su capacidad para derrotar cualquier intento por un enemigo –bien sea un Estado o actor no estatal– y reconoce que deben estar siempre preparados para actuar en espacios remotos con cualquier ejército. Hacen especial énfasis en las capacidades de transportes, sensores para vigilancia lejana, armas de ataque con precisión a grandes distancias y fuerzas expediciona-

rias transformadas. Se comprueba así la preocupación norteamericana para conducir operaciones lejanas, todo ello sin olvidar la Defensa Nacional y las operaciones de información, así como asegurar el acceso a los posibles teatros y la protección de infraestructuras y satélites en el espacio exterior.»

Para la transformación de sus Fuerzas Armadas, Estados Unidos piensa explotar sus ventajas económicas y tecnológicas. Su experiencia en las operaciones conjunto-combinadas, su capacidad para el empleo de medios y procedimientos de inteligencia, y la avanzada organización militar, suponen grandes ventajas para la guerra convencional, pero también se reconoce que la guerra contra el terrorismo requiere dar prioridad a la información masiva de posibles objetivos. Para ello deben transformarse los actuales sistemas de inteligencia y construir otros capaces de mantener una completa información sobre amenazas a Estados Unidos, sus aliados y amigos.

Destaca también el mayor interés que se pone en combinar el empleo de la fuerza militar con la diplomacia, porque se reconoce que el Departamento de Estado es quién dirige la política exterior y las relaciones con otros gobiernos, por eso hacen especial énfasis en las relaciones militares con los entes civiles, como el pueblo o sociedad civil, organizaciones no gubernamentales e internacionales. Por todo ello, militares y diplomáticos deben ampliar sus conocimientos sobre los gobiernos del mundo respecto a los asuntos complejos, como educación, salud, justicia y seguridad, en el amplio entorno en el que se mueven los intereses de Estados Unidos. Esto es lo que viene a proponer en suma la NSS de los tiempos de Bush y que tendrá que ser revisada por el nuevo Gobierno.

Por eso, en el año 2009 se va a iniciar una nueva época que requerirá amplias transformaciones en el campo militar. Las Fuerzas Armadas norteamericanas están actualmente empeñadas en dos guerras y mantienen todavía un cuarto de millón de soldados estacionados en cerca de 50 bases militares que responde a esquemas pasados de la guerra fría. La situación estratégica actual es muy distinta y las necesidades operativas son otras. Ya en el año 2004 el presidente Bush anunció que se iba a reordenar el sistema militar y reducir el despliegue en el exterior. Se prevé que para el año 2014 habrá un 30% menos de bases militares.

Respecto a las dos guerras, las fuerzas militares norteamericanas están sufriendo un gran desgaste moral. Según el *International Herald Tribune* (19 de mayo de 2008) en su artículo: «Es necesario reestructurar las Fuer-

zas Armadas de Estados Unidos para enfrentarse a los retos del futuro», se dice concretamente:

«Los repetidos despliegues en Irak han puesto a las tropas en una situación de estrés insostenible, con un riesgo importante para los militares voluntarios. De los 1,6 millones de tropas que han servido en Irak y Afganistán desde el año 2001, muchos de ellos han sido desplegados en la zona de guerra por tres o cuatro veces. Quince meses en acción por 12 de permiso en casa, han puesto a las familias en un increíble estrés que hace muy difícil su preparación para las siguientes misiones.»

Pero mientras la Casa Blanca y el Congreso hicieron propuestas para aumentar las cuotas de reclutamiento con nuevos incentivos, cada vez es más difícil para el Ejército incorporar nuevos soldados y los niveles de formación para los reclutas son cada vez más bajos. Según el *International Herald Tribune*:

«En el año 2007, solamente el 79% de los soldados tenían el diploma de la *High School*, cuando en el 2003 la cifra se elevaba al 92%.»

A pesar de todo hay que reconocer que el nivel de educación escolar de los militares norteamericanos es bastante alto, respecto a otros ejércitos. En un reciente estudio del Centro para la Nueva Seguridad de Estados Unidos, organismo no gubernamental, ha concluido que en el ambiente de las nuevas guerras los militares han de estar preparados para asumir toda clase de responsabilidades que aseguren el desarrollo de las actividades de la sociedad civil, además de reforzar la capacidad de operaciones psicológicas y el adiestramiento de fuerzas extranjeras.

Las guerras que libra el Ejército estadounidense, también según el *International Herald Tribune*, están causando graves secuelas sanitarias en las tropas que regresan con desórdenes postraumáticos. Unos 300.000 hombres y mujeres han debido ser tratados para recuperar su normalidad mental. Según un estudio de la *Rand Corporation* los problemas psicológicos están induciendo con frecuencia a la depresión y el suicidio. Por estos y otros problemas no hay duda de que el futuro presidente va a tener que afrontarlos con nuevas soluciones y remedios que la sociedad norteamericana espera y necesita.

## **Estados Unidos y la ONU**

En el año 2005 propuso el cambio en la ONU el secretario general Kofi Annan con estas palabras:

«Es difícil destacar lo que está en juego para la ONU si no para todas las gentes del mundo, de cuya seguridad es responsable esta Organización. Si no actuamos decididamente juntos las amenazas que se describen en el Informe del Panel de Alto Nivel nos van a superar.» (Plenario 59 de la Asamblea General).

En esta cumbre mundial se dejaron claras seis cuestiones sobre amenazas globales a la humanidad en el siglo XXI: la extensa pobreza y degradación medioambiental; el terrorismo; las guerras civiles; los conflictos entre Estados; la proliferación de ADM y el crimen organizado. Sobre todo se evidenció el hecho de la incapacidad de la ONU, en sus actuales circunstancias para asumir los retos de este tiempo sin abordar los cambios necesarios. Podemos fijarnos en dos cambios importantes que pueden afectar al papel de Estados Unidos: el que se refiere a la nueva organización del Consejo de Seguridad y el otro, referente a la actuación con medidas de fuerza. El Consejo de Seguridad, como fuente de legitimidad en la mayoría de las operaciones norteamericanas, ante cualquier cambio previsible podría afectar a la aprobación internacional necesaria y en la cual, la opinión pública mundial tendría grandes debates informativos. El segundo tema es una cuestión de principio, en el cual se enfrentan el derecho de no ingerencia en los asuntos internos de una nación, con la necesidad de intervención exterior por motivos humanitarios urgentes, como puede ser la defensa de la población civil o bien ante la inminencia de una agresión con empleo de fuerzas militares.

Desde diciembre de 1988, finalizada la guerra fría, viene funcionando el principio de intervención internacional aprobado por resolución de la Asamblea General de la ONU que fue aplicado para socorro de la población civil, en sucesos como el terremoto de Irán o el *tsunami* en Indonesia, pero también en casos de emergencia política, con intervenciones en el Kurdistán de Irak (1991), Somalia (1993) y Haití (1994); después vendrían las intervenciones en Albania (1997) y Timor (1999). Esta verdadera proliferación de ingerencias exteriores, contrasta con las llamadas operaciones de paz y las intervenciones militares que realizaron Estados Unidos unilateralmente, después del ataque del 11-S, en Afganistán, año 2001, y en Irak año 2003, si bien posteriormente estas operaciones militares fueron legitimadas por resoluciones del Consejo de Seguridad, donde se combinan operaciones de paz para la reconstrucción y de guerra contra la insurgencia islamista.

Otra de las cuestiones derivadas de la agresión del 11-S que afectan a las relaciones de Estados Unidos con la ONU es la lucha contra el terrorismo.

Así, al día siguiente del gran ataque terrorista se celebró el periodo número 56 de sesiones de la Asamblea General, donde unánimemente se condenó la agresión y el Consejo de Seguridad impuso a todos los países la obligación de poner a los terroristas ante la Justicia. Desde entonces Estados Unidos ha mantenido la guerra contra el terrorismo islamista que se ha centrado directamente en el propio ataque contra Al Qaeda. Pero la guerra de Irak encontró la oposición de algunas potencias europeas, por lo que las resoluciones del Consejo de Seguridad se retrasaron hasta la caída del régimen de Sadam y la dificultosa etapa de reconstrucción. Por otra parte, la guerra de Afganistán no encontró dificultades para que el Consejo de Seguridad apoyase la intervención norteamericana primero y la de la alianza de 44 países después.

Ya en el año 2008, el Parlamento iraquí elevó una comunicación al secretario general de la ONU para que, antes de renovar el despliegue de la fuerza multinacional liderada por Estados Unidos, se requiera el permiso del Congreso de Irak. En efecto, igual que los años anteriores desde el año 2003, el Consejo de Seguridad ha venido aprobando en años sucesivos el mantenimiento de la Fuerza Internacional en Irak. Pero ahora lo que está en juego es la retirada programada de esta fuerza, cosa que ya han iniciado diversos países y para que la Fuerza norteamericana de 160.000 soldados abandone definitivamente Irak.

La retirada solicitada por el Parlamento iraquí, se ha convertido en un tema de hondo calado político, no sólo para la ONU sino también para Estados Unidos en periodo electoral. A pesar de todo, el 28 de noviembre del 2006 se produjo una contradicción en el propio Irak, al aprobarse la resolución del Consejo de Seguridad 1723 que renovaba el despliegue internacional a petición del Gobierno iraquí sin esperar a recibir el aval del Congreso.

Otro de los asuntos importantes que relaciona a Estados Unidos con la ONU es el que se refiere a la postura norteamericana sobre el cambio climático y las emisiones contaminantes que Bush se negaba a disminuir. Brzezinski (p. 112) lo expone claramente:

«Los europeos se sintieron especialmente indignados por el súbito e inesperado rechazo estadounidense a la Convención-Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Protocolo de Kioto), una decisión que de momento impide una actuación eficaz sobre la cuestión tan sensible internacionalmente como incendiaria políticamente del calentamiento global.»

Por eso el profesor Joseph Nye asegura que el próximo presidente estará atrapado por lo que herede de Bush y tendrá que tomar decisiones importantes que darán un giro a la postura internacional de Estados Unidos, (ABC, 20 de mayo de 2008):

«Podría demostrar su disponibilidad a asumir un papel de liderazgo en relación del cambio climático y prestar más atención a los organismos multilaterales.»

No cabe duda que el próximo año va a representar la revisión de la postura norteamericana respecto a sus relaciones con otros países en el marco de la ONU y pueden verse así sometidas a cuestiones tan importantes que afectan al futuro de la humanidad y sobre las que Estados Unidos puede actuar con todo su poder político, económico y tecnológico.

### **Estados Unidos y la Unión Europea**

Para tratar el tema europeo debiera distinguirse entre la Unión Europea y los países que conforman Europa, porque cada uno de ellos tiene su propia relación política con Estados Unidos. Los norteamericanos ven a Europa como un continente con el que comparten los valores occidentales y en donde han luchado para su defensa en dos guerras mundiales y una guerra fría de casi medio siglo. Así, para liberar a los países europeos de los totalitarismos y promover el desarrollo económico y la democracia, los norteamericanos no dudaron en acudir con su esfuerzo militar y dejar en los campos de batalla europeos la vida de miles de jóvenes estadounidenses. La historia del siglo XX supuso para Norteamérica la salvación de Europa, hecho histórico de lo que están orgullosos.

Pero hoy, dejado atrás el tiempo de la guerra fría, con la reunificación de Alemania, así como la reconversión democrática de los países del antiguo Pacto de Varsovia, la coyuntura europea es muy distinta. Europa ha dejado de ser el campo de batalla entre Oriente y Occidente, y el foco del interés estratégico se ha desplazado hacia el sureste asiático, no sólo porque Europa ha dejado de estar amenazada sino porque están ocurriendo hechos de alto valor estratégico, como son: el impacto del 11-S en Estados Unidos, la emergencia de China como gran potencia y la crisis de la energía en la que Rusia tiene un papel importante. Estas circunstancias han descolocado las posiciones geopolíticas de las principales potencias y tanto Europa como Estados Unidos se han visto afectados.

En nuestro tiempo, Europa se ve representada por la Unión Europea, con sus limitaciones y sus éxitos. El proceso de Unión Europea avanza con difi-

cultades debido al choque de los intereses nacionales con los colectivos. Pero los éxitos que significan la eliminación de fronteras, la moneda común y el proceso de ampliación son innegables y reconocidos mundialmente, como lo demuestran las encuestas encargadas por el *European Council Of Foreign Relations a Gallup*, donde se pone de manifiesto el enorme atractivo que tiene la Unión Europea para los ciudadanos de 52 países (*Panorama Estratégico 2007/2008*, p. 156). La Unión Europea a pesar de sus contradicciones para ser el gran poder que representa la colectividad de 500 millones, más rica y próspera, a la cual se acercan los países de su periferia; la que aporta a Naciones Unidas casi el 50% de su presupuesto y es el mayor contribuyente del mundo occidental a las operaciones de paz; considerando que el PIB conjunto de los países europeos es superior al de Estados Unidos y su comercio es el de mayor envergadura del mundo, la Unión Europea no tiene el peso político y estratégico acorde con sus potencialidades económicas, tecnológicas y sociales.

Si durante todo un siglo, Europa se ha visto relacionada con la potencia política, económica y militar de Estados Unidos, esa relación transatlántica se ha visto modificada en función de los cambios históricos acaecidos en el entorno del nuevo siglo. Si anteriormente las relaciones transatlánticas, eran con los países europeos, en una Europa dividida y amenazada, actualmente las relaciones adquieren mayor importancia con la Unión Europea en donde priman los intereses colectivos de 27 naciones.

La Unión Europea, dedicada durante mucho tiempo a cuestiones no militares, descargaba en la Alianza Atlántica la defensa y seguridad, dejando el peso estratégico a Estados Unidos. Hace diez años la Unión Europea se convenció que tenía que cambiar y aprobó la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), asumiendo misiones militares para intervenir en crisis internacionales. Pero a estas alturas la Fuerza de Reacción Rápida de 60.000 soldados no ha entrado en acción. Se acaba de publicar un duro Informe de Nick Witney, ex director de Agencia Europea de Defensa, con dos importantes afirmaciones: la primera es que los países de la Unión Europea emplean en defensa (2006) la cuarta parte de todo el gasto mundial y consideran que estas inversiones son inapropiadas para las operaciones conjuntas. La segunda se refiere a que en esta década los europeos han encontrado en la política de Bush una excusa perfecta para continuar con su poder «blando», utilizando en los principales conflictos una política poco beligerante que deja a Estados Unidos que asuma el peso principal, por lo que el aliado norteamericano ha empezado a reclamar a los países europeos mayores esfuerzos, sobre todo en la guerra de Afganistán.

Según *The Economist* (26 de julio 2008), en un artículo sobre la defensa europea, expone que el futuro presidente de Estados Unidos deberá dedicar mayor atención a la cooperación de sus aliados europeos que se sintieron marginados por la política de Bush. Ello podría afectar a los conflictos mundiales, tal como está reclamando el presidente francés Sarkozy, presidente de turno de la Unión Europea que impulsa por varias vías la capacidad de proyectar el poder europeo en el exterior.

A la Unión Europea, igual que Estados Unidos, en el momento actual se le presentan unas circunstancias de cambio que les obligan a compartir su influencia sobre la reorganización geopolítica del mundo, con nuevas potencias en auge, con la carestía de recursos energéticos y la crisis económica global. Todo ello configura un nuevo orden internacional en el cual ambas potencias, Europa y Norteamérica, se necesitan y se ven obligadas a reforzarse mutuamente en defensa de sus intereses y de los valores occidentales.

La seguridad europea y norteamericana, en defensa de sus ciudadanos, tienen que tomar una acción conjunta respecto a temas concretos que amenazan sus condiciones de vida y progreso, como son: asegurar el abastecimiento de productos energéticos, afrontar los problemas del cambio climático, frenar los grandes movimientos migratorios y enfrentarse a las amenazas del terrorismo, la droga y la delincuencia internacional, así como la proliferación nuclear y los Estados fallidos. Estas cuestiones requieren que la Unión Europea y Estados Unidos actúen conjuntamente para responder a desafíos de gran envergadura.

Debe igualmente reconocerse que, además de los esfuerzos que se realizan en el ámbito de la OTAN, de lo que se trata en otro apartado, existen ya una serie de cooperaciones entre la Unión Europea y Estados Unidos como son, la lucha antiterrorista, el Acuerdo de Cielos Abiertos y la actuación contra el programa nuclear de Irán, como ejemplos.

La NDU (*National Defense University*) y su INSS (*Institute For National Strategic Studies*), publicó en noviembre de 2007 un estudio sobre la cooperación antiterrorista ([www.NDU.EDU/INSS](http://www.NDU.EDU/INSS)) en el *Strategic Forum* que resulta de mayor interés. Comienza afirmando que Estados Unidos y la Unión Europea son aliados naturales en la guerra contra el terror, a pesar de las diferencias burocráticas, culturales y tácticas. Ambos han sido objeto de ataques terroristas, antes y después del 11-S. Por eso los cambios en la lucha contra el terrorismo han variado en Europa, pasando de bases nacionales a la cooperación internacional debido a los cambios

geopolíticos ocurridos tras el fin de la guerra fría. Las guerras del Golfo, los Balcanes y el colapso de la URSS, rompieron el antiguo orden internacional y liberaron fuerzas que facilitaron la expansión de conflictos nacionalistas, étnicos y los cárteles de la droga y la delincuencia internacional. Todo ello abrió mayores expectativas al terrorismo, en un clima de globalización y promoción de medios de comunicación avanzados por el impulso de la revolución tecnológica.

La cooperación antiterrorista entre la Unión Europea y Estados Unidos se está realizando en diversas áreas: militar, diplomática, policial, inteligencia y jurídica. Así, se realizan conexiones entre la Fuerza Internacional de Asistencia de Seguridad (ISAF) y OTAN; acciones diplomáticas conjuntas en Palestina, Líbano y sobre todo en Irán; igualmente desde el 11-S se mantiene un grupo de trabajo permanente entre la Interpol y el FBI, con diversos acuerdos que llevaron en el año 2003 a la firma del Tratado de Asistencia Mutua y de Extradición que está funcionando con reuniones anuales. Por último, es de destacar la distribución e intercambio de información contraterrorista entre Europa y Estados Unidos, de gran valor para la lucha contra el terrorismo en todos los ámbitos internos y externos de los distintos países.

Una muestra clara y específica de la cooperación transatlántica es la referente al tráfico aéreo. En el pasado 10 de marzo fue aprobado el Acuerdo de Cielos Abiertos entre la Unión Europea y Estados Unidos. Bajo este Acuerdo cualquier aerolínea de las partes firmantes puede volar a cualquier parte europea y a cualquier aeropuerto norteamericano. Esta nueva posibilidad abre enormes capacidades y competencias comerciales para las líneas de transporte aéreo transatlántico.

Sobre el proceso nuclear de Irán la cooperación Unión Europea-Estados Unidos es importante aunque sus políticas discurren por caminos distintos. En esto se distinguen claramente las dos formas de poder dirigidos a un mismo fin, detener el proceso de enriquecimiento del uranio, usando la estrategia del palo y la zanahoria. En la visita a Europa, de despedida del presidente Bush en junio pasado declaró en Eslovenia:

«Es verdaderamente muy importante para Estados Unidos permanecer cerca de la Unión Europea y trabajar juntos para resolver problemas.»

Sobre el tema nuclear de Irán añadió:

«Será increíblemente peligroso para la paz en el mundo. Por eso continuaremos trabajando para dejar claro, muy claro que deben elegir entre hacer frente al aislamiento o mejorar sus relaciones con todos nosotros.»

Mientras tanto Javier Solana viajaba a Teherán con un paquete de incentivos políticos y económicos de calidad superior a los que había ofrecido hace dos años, sin resultado hasta el día de hoy. Irán continúa negándose a detener el proceso nuclear y alega que es de carácter civil, pero a la vez se prepara para la guerra.

El régimen de sanciones que Estados Unidos promueve contra Irán se está endureciendo con la cooperación europea que ha mantenido conversaciones diplomáticas mientras que Teherán prefiere las conversaciones directas con los norteamericanos. El plazo dado para que Irán diese una respuesta a las propuestas del G-6, los cinco del Consejo de Seguridad más Alemania, se ha visto superado sin respuesta alguna. Pero Irán acusa a Estados Unidos de haber aprobado un acuerdo de cooperación nuclear con la India, con visto bueno de la Organización Internacional de la Energía Atómica sin haber firmado el TNP con una declaración suficientemente expresiva:

«Irán expresa su seria preocupación por la política de doble rasero de Estados Unidos, que ha minado y minará la credibilidad, integridad y universalidad del TNP.»

Vemos así que este conflicto va produciendo efectos de presión sobre Irán en el cual se involucran potencias regionales como Irak, Egipto y ahora la India, todos ellos con intereses en Irán que amenaza si llegase el caso a cerrar el estrecho de Ormuz.

## **Estados Unidos y la OTAN**

La conferencia que pronunció el embajador Kurt Volver en Washington el pasado 7 de abril, refleja claramente cómo ve el Departamento de Estado a la OTAN y su futuro. Según el embajador, la misión de la OTAN no ha cambiado, continúa siendo la defensa colectiva de sus miembros. Lo que es nuevo, es el ambiente estratégico en que la OTAN tiene que cumplir sus misiones. Las nuevas amenazas, como el terrorismo internacional, la proliferación de ADM o los «Estados fallidos», constituyen los verdaderos retos, en orden a la seguridad y defensa de sus miembros. Pero la OTAN ha cambiado en su estructura, con 26 miembros, 20 aliados en Europa y Asia, siete en el norte de África con el Diálogo Mediterráneo, cuatro en el golfo Pérsico con la Iniciativa de Estambul y otros colaboradores como son: Japón, Australia y Nueva Zelanda. Es una gran transformación que exige a la OTAN trabajar con 60 países diferentes.

Actualmente la OTAN participa con operaciones militares en Afganistán, en Kosovo, en la vigilancia del Mediterráneo y en el transporte de fuerzas de la Unión Africana en sus operaciones de paz en Darfur. Se comprueba así que la OTAN está actuando en distintos teatros fuera de área, lo que es una muestra de los cambios operativos de su organización. En la pasada Cumbre de Bucarest se evidenció otro de los cambios que afectan a la OTAN. Se trata de la ampliación impulsada por Estados Unidos a países de la antigua órbita soviética como, Ucrania y Georgia. Rusia lo considera una provocación occidental que amenaza a su propia seguridad nacional dentro de su área de influencia.

Otro de los asuntos que evidencia la diferencia de actuación de los aliados europeos y norteamericanos en el ámbito de la OTAN, es la participación de fuerzas aliadas en la guerra de Afganistán. Estados Unidos reclaman por diversos medios que los países europeos aporten un mayor contingente de tropas para combatir a los insurgentes talibanes y de Al Qaeda, en cooperación con los soldados no sólo estadounidenses, sino también británicos, canadienses y holandeses que sufren el mayor número de bajas.

En la conferencia del embajador Volker se hicieron reproches a la actitud de la opinión pública europea:

«Principalmente, pienso que el mayor reto es que el público europeo no es consciente de que el bienestar, la prosperidad y el desarrollo político y democrático que disfruta Europa está íntimamente ligado a las inversiones en seguridad y defensa.»

Posiblemente esta actitud sea debida al cambio de amenazas habido tras el fin de la guerra fría, con la intervención en conflictos alejados sobre los que se tienen posturas diferentes en ambos lados del Atlántico. Volker continuaba su conferencia todavía con otra afirmación que afecta a las relaciones transatlánticas:

«Un segundo elemento que pienso es crítico, es la idea de que la seguridad se basa en la cooperación transatlántica, materializada por Estados Unidos, Canadá y Europa, con una unión democrática amenazada de la misma forma, a la que sólo se puede responder unidos. Por tanto, invertir en seguridad y reforzar el compromiso de la alianza transatlántica son los compromisos del futuro.»

La OTAN ha pedido a la Unión Europea que colabore con la PESD en aquellas operaciones de responsabilidad de la Alianza, además de asumir las crisis que le sean asignadas a la Fuerza de Reacción Europea. No cabe duda que, siendo la OTAN un instrumento de seguridad colectiva y vien-

do que en el siglo XXI se está empleando en misiones internacionales fuera de área, con el apoyo de países no miembros, hace suponer que Estados Unidos continúa manteniendo un interés especial en el funcionamiento de la Organización transatlántica que ha tenido grandes éxitos, como el fin de la guerra fría.

Resulta sorprendente que, acudiendo a un Documento tan importante para la seguridad y defensa de Estados Unidos, tal como es la NSS, aprobada por la Casa Blanca, no aparece ni una sola mención a la Alianza Atlántica y a la OTAN, aunque eso sí, se hagan repetidas veces referencias a los aliados y amigos en general. Es fácil explicar esta omisión porque para una potencia global como Estados Unidos, una organización regional como es la OTAN, en este tiempo, cuando el interés estratégico se ha desplazado hacia el Este y el Sur, no tiene un mayor atractivo que el que representa la Asociación de Naciones del Sureste Asiático u otras en las regiones de Asia-Pacífico, con el conflicto de Irán o la lucha contra el terrorismo islamista en zonas alejadas de África, el Índico y Asia. Por muy importante que haya sido la actuación de la OTAN en el pasado para Estados Unidos, en este tiempo las amenazas a su seguridad en espacios dispersos, los países claves como Japón, Australia, Egipto y la India son objeto de especial atención para la política exterior norteamericana, aunque las potencias europeas continúen gozando de la condición de aliados y amigos.

Para Brzezinski (p. 246)

«El gran dilema estratégico ante el cual Estados Unidos está obligado a elegir contiene varias implicaciones específicas. La primera es la importancia crucial de alcanzar algún tipo de asociación euroestadounidense de carácter complementario y progresivamente vinculante para la colaboración global. A ambas partes les interesa que se forme una alianza atlántica mutuamente complementaria (aunque asimétrica) y de alcance global.»

Barnet, en su *Pentagons New Map* (p. 382), asegura que:

«En el año 2020 habrá en Asia un competidor de la OTAN. La forma embrionaria de la gran alianza del Pacífico tendrá en China el centro del área de libre comercio que va a aparecer en la próxima década e incluirá a India, Australia y toda la Zona de Libre Comercio del Atlántico Norte.»

Según Barnet, el Pentágono asume la posibilidad de que la OTAN se amplíe con nuevos miembros de Asia Oriental. Pero lo que parece todavía más exagerado en sus proposiciones es aquella que dice:

«Para el año 2050 Estados Unidos podrían incluir una docena más de Estados.»

Sin embargo, para Fukuyama (p. 179), la OTAN presenta una imagen positiva para ser empleada en casos de crisis como la de Kosovo, en la cual no pudo actuar el Consejo de Seguridad por el veto ruso, y añade:

«La OTAN aportó la legitimidad a la intervención militar de un modo que habría sido imposible para la ONU.»

Es verdad que la OTAN no contaba con el apoyo militar de Francia que se proponía aumentar el poder militar de la Unión Europea, como contrapeso europeo de la influencia estadounidense. Pero la situación ha cambiado con el impulso que los actuales líderes europeos quieren dar al refuerzo de los lazos transatlánticos y la postura amenazante de los rusos.

Pero el problema actual de la OTAN (Alianza Atlántica), es que la Organización se basa en el compromiso de las naciones europeas, y la Unión Europea no figura en la Carta Atlántica, dado que su creación fue posterior. Pero en la mayoría de las declaraciones de los norteamericanos se conceptúa la seguridad europea como un todo de seguridad colectiva, cosa que adquiere la dimensión correspondiente a una organización supranacional, como la Unión Europea. Los distintos intereses de seguridad y defensa de las naciones europeas deberían quedar reflejados en un todo, en paridad con los de Estados Unidos y Canadá. Por eso es el mismo Brzezinski quien busca esa solución con la propuesta de una nueva asociación transatlántica, lo que sería de gran beneficio para ambas partes de la Alianza.

## **Las conclusiones**

Después de todo lo expresado anteriormente en este capítulo, poco más queda por decir de Estados Unidos, en su situación actual, sobre sus relaciones de poder con las principales organizaciones internacionales. Solamente añadir unas últimas reflexiones, a modo de conclusiones tomadas de la página editorial de la prestigiosa revista *The Economist* (26 de julio de 2008), titulada «Unhappy América». En ella se refleja la situación descorazonadora que deja Bush:

«Con los precios de las viviendas bajando más de prisa que en los años de la depresión, el petróleo más caro que en los años setenta, los bancos colapsados, el euro que está arrojando arena a la cara del dólar, el crédito difícil, la recesión y la inflación amenazando la economía, la confianza del consumidor se ha retraído, y para colmo la

cerveza americana *Budweiser* ha sido comprada por los belgas, y continúa, en el exterior América ha gastado enormes cantidades de sangre y dinero para lo poco que ha conseguido. En Irak, si se encuentra una salida aceptable, será considerada como un éxito mientras que Afganistán se encuentra en una situación incierta. América quiso ser una luz de referencia para la libertad, pero ha mostrado muchos asuntos oscuros que rozan la Convención de Ginebra, entre situaciones de pánico por la postura unipolar después del 11-S. Más adelante el editorial continúa: ahora, el mundo se ha vuelto multipolar y los europeos no se preocupan ya por la supremacía norteamericana.»

Los franceses (es un decir) comprenden mejor al mundo árabe que los neoconservadores. Rusia, los países árabes del Golfo y los poderes emergentes de Asia desdeñan el consenso con América. China en particular ridiculiza a América mientras que los norteamericanos debaten la emergencia de China y el consecuente declinar suyo; contando, cuando la economía china será superior a la norteamericana y el número de submarinos y misiles chinos, se han convertido en un pasatiempo popular en Washington. Hace unos años ningún político norteamericano podría ser visto con el libro *The Post American World* en sus manos, pero el señor Obama ha estado conspicuamente leyendo el volumen de Fared Zacarías. Sin embargo, ha de reconocerse que América está demostrando su genio de recuperación y en este sentido se ha puesto a corregir errores pasados. El presidente Bush ha visto las limitaciones del unilateralismo y ahora está trabajando más intensamente con los aliados y ha emprendido caminos de diálogo, incluso con sus adversarios, tal como está ocurriendo en los casos de Irán y Siria en Oriente Medio o también el éxito conseguido con la detención del proceso nuclear de Corea del Norte, con la ayuda de otras potencias del Lejano Oriente, como China, Japón,

Para Fukuyama (p. 196), resulta evidente el déficit de actuación de las instituciones internacionales, incapaces de hacer frente a los Estados canallas y a las organizaciones no estatales cuando generen agresiones que requieran el uso de la fuerza para enfrentarlos. En estos casos la aplicación del poder militar necesita la legitimidad internacional y esta se basa en un proceso diplomático y de opinión forzosamente lento. Por eso, ante la gravedad de una agresión a la población, como en el caso de Kosovo, se justifica la intervención internacional, y Fukuyama dice (p. 198):

«Se entendió bien que Estados Unidos no podía dejar de ejercer el poder y asumir riesgos ante desafíos inusuales.»

Será por último Brzezinski quien busque la solución al reto de la capacidad de poder hegemónico de Estados Unidos y propone:

«Aunque la unificación económica de la Unión Europea se consiga con mayor rapidez que su unificación política, no es demasiado pronto para considerar cierta reestructuración de la toma de decisiones de la OTAN con objeto de tener en cuenta el perfil político lentamente emergente de la Unión Europea dado que la mayoría de los miembros de la Alianza son también miembros de la Unión Europea, los procedimientos de la OTAN tendrán que reflejar este hecho, porque está dejando de ser un organismo compuesto por 26 Estados-nación, (donde uno tiene mucho más poder que los demás) y se está convirtiendo poco a poco, en una estructura de dos pilares (uno europeo y otro norteamericano), sería bueno y oportuno una convención atlántica en la que se analizase la realidad estratégica emergente.»

Una nueva y auténtica alianza transatlántica de Unión Europea-Estados Unidos, fundada sobre una perspectiva global común y en defensa de los valores occidentales, debería tener en cuenta la interpretación compartida de la naturaleza global de nuestro mundo, con las amenazas que le asolan y el papel que Occidente quiere representar en el futuro.

## **Epílogo o conclusión final**

Para finalizar este trabajo no se puede obviar lo que significa el resultado de las elecciones norteamericanas del pasado 4 de noviembre que promovió al candidato demócrata Barack Hussein Obama como futuro presidente de Estados Unidos. Interesa pues conocer sus intenciones sobre la política exterior correspondiente al «gran cambio» anunciado durante la campaña.

En este sentido podemos considerar el trabajo publicado por la *BBC News* (12 de noviembre de 2008) sobre los diez retos de la política exterior que tendrá que abordar el nuevo Gobierno de Estados Unidos:

1. *El papel de Estados Unidos en el mundo*. El cambio debe caracterizarse por pasar del unilateralismo al multilateralismo, para afrontar los conflictos que indudablemente se le van a presentar. Para ello deben contar con la cooperación de todas las naciones posibles.
2. *Irak*. Pedirá a los mandos militares que elaboren una estrategia que ponga fin a la guerra de una manera responsable, para facilitar una reti-

- rada en un plazo de 16 meses (mayo de 2010) que deberá contemplar la permanencia en Irak de una fuerza residual para completar la lucha con Al Qaeda.
3. *Afganistán*. Será el mayor de los retos previstos, por lo que se concentrarán nuevas fuerzas militares (dos brigadas) y se iniciará una ofensiva diplomática y militar para acabar con Al Qaeda, aunque se refugie en Pakistán, por lo que se deben lograr acuerdos con este país y evitar que se desestabilice.
  4. *La guerra al terror*. Esta campaña emprendida por Bush después del 11-S, es posible que no tenga ahora la misma prioridad para Obama, aunque el nuevo presidente podría continuar la lucha formando un frente común con algunos países islámicos, pero dejando bien claro que no dudaría en usar la fuerza militar si Estados Unidos se viese amenazado.
  5. *Irán*. Se confirma que este será un gran reto para la nueva política exterior de Estados Unidos. En principio se propone el establecimiento de conversaciones directas sin condiciones. Pero si Irán continúa con el proceso de enriquecimiento del uranio, Obama apoyará el régimen de sanciones endurecido, así como la defensa de Israel ante una posible amenaza nuclear.
  6. *Proceso de Paz en Oriente Próximo*. Las expectativas generadas en la Cumbre de Anápolis (diciembre 2.007) están resultando difíciles de conseguir, por los acontecimientos que están ocurriendo en Palestina e Israel, este país con elecciones previstas para febrero de 2009. La clave para la pacificación es el reconocimiento del Estado palestino y las posturas que adopten Siria e Irán para cesar sus apoyos a *Hamás* y *Hezbollah*, lo que colaboraría a favorecer la paz en toda la región de Oriente Próximo.
  7. *Rusia*. El avance de la influencia occidental en países de la órbita de la antigua URSS ha conducido a la actual Rusia a sentir inseguridad por los despliegues de defensas antimisil en Polonia y la República Checa, así como las intenciones de Ucrania y Georgia de integrarse en la OTAN. Esta nueva situación estratégica obligará a plantear acuerdos de seguridad con Rusia a fin de lograr lo que Obama llamó alejamiento del peligro nuclear.
  8. *China*. Las relaciones con este gran país emergente en Asia son muy importantes para una gran potencia global como es Estados Unidos. China, nación con derecho de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU, con capacidad de armamento nuclear y con un poder económico que se está extendiendo a todo el mundo, supone para la superpotencia norteamericana un rival potencial con el que habrá que contar para decisiones en continentes como África o América Central y del Sur.

9. *India*. El otro gran poder asiático está negociando con Estados Unidos un tratado de cooperación de trascendencia estratégica. La India representa para Estados Unidos el soporte geopolítico en Asia. Por su situación clave, por su poder potencial militar y político de una gran nación democrática, con la que es más fácil entenderse. La cooperación se centrará sobre todo en la modernización de sus Fuerzas Armadas que tienen armamento nuclear.
10. *Corea del Norte*. Aunque los últimos movimientos estratégicos de este país han sido positivos, en los cuales Estados Unidos puso un gran empeño, al haber conseguido detener los programas nucleares a cambio de retirar su condición de nación terrorista, últimamente se han observado reacciones de tipo militar que están causando recelos en los nuevos dirigentes norteamericanos.

## **Bibliografía**

### *Libros*

- BARNETT, Thomas: *The Pentagon's New Map*, editorial NY, Berkley, 2005.
- BRZEZINSKI, Zbigniew: *El dilema de Estados Unidos*, editorial Paidós, Barcelona, 2005.
- Estado del Mundo*, editorial AKAL, Madrid, 2008.
- FUKUYAMA, Francis: *América en la encrucijada*, Ediciones B, Barcelona, 2007.
- GARCÍA, Caterina: *La seguridad comprometida*, editorial Tecnos, Madrid, 2008.
- GIDDENS, Anthony: *Un mundo desbocado*, editorial Santillana, Madrid, 2000.
- HEISBOURG, François: *Hiperterrorismo*, editorial Espasa, Madrid, 2002.
- IGNATIEFF, Michael: *El nuevo imperio americano*, editorial Paidós, Barcelona, 2003.
- JALIFE, Alfredo: *El fin de una era*, editorial Zorzal, Buenos Aires, 2007.
- KAPLAN, Robert: *El retorno de la Antigüedad*, Ediciones B, Barcelona, 2002.
- KEPLEY, Charles: *El desafío multipolar*, editorial Almuzara, Madrid, 2008.
- Panorama Estratégico 2007/2008*, ediciones del Ministerio de Defensa, Madrid, 2008.

### *Artículos*

- «Charlemagne/Defensive Postures», *The Economist*, 26 de julio de 2008.
- «Claroscuro en política exterior de Estados Unidos», *Revista Política Exterior*, número 122, 1 de marzo de 2008.

- «Equal Alliance, Unequal Roles», *International Herald Tribune*, 23 de marzo de 2008.
- «The European Union», INSS-NDU, número 229, noviembre de 2007.
- «The New Cold War», *International Herald Tribune*, 15 de mayo de 2008.
- «US and EU Back Again», *BBC News*, 11 de junio de 2008.
- «US Attitudes vs EU Ambitions», *European Affaires*, 10 de abril de 2008.
- «US Pushing Ukraine-Georgia to Nato», *International Herald Tribune*, 14 de febrero de 2008.
- «Volker's Speech on NATO Future», US Department of State, 13 de abril de 2008.
- «The National Security Strategy», *White House*, marzo de 2006.



## **CAPÍTULO QUINTO**

# **LAS RELACIONES DE PODER EN RUSIA: TENDENCIAS DE FUTURO**



## **LAS RELACIONES DE PODER EN RUSIA: TENDENCIAS DE FUTURO**

Por FELIPE DÍAZ SUERO

### **Introducción y antecedentes. Un primer enfoque y análisis**

«Se busca dirigente para marcar un escenario de optimismo y de éxito en una entidad humana dispersa en 17 millones de kilómetros cuadrados, 11 husos horarios, con una población en gravísimo descenso, severos y objetivos problemas y desigualdades internas, sociales, étnicas y medioambientales, rodeada de enemigos muy hostiles y envidiosos, recientemente fragmentado y... en un escenario exterior económicamente muy desfavorable, donde ya no hay otra gran potencia, y donde el concepto de potencia es cada vez menos ortodoxo.»

El actual presidente ruso, Dimitri Medvédev, parece haberse planteado que, para poder optar al anterior enunciado, las relaciones de poder entre Rusia y las distintas organizaciones y potencias internacionales es cuestión clave. Otra cuestión es si el camino que se está eligiendo es el que mejores resultados dará.

El objetivo de este breve texto es, tras el análisis de un número significativo de documentos de actualidad publicados por algunos de los más importantes expertos en la política rusa, realizando deducciones sobre datos lo más objetivos posibles, intentar poner en claro y exponer unas reflexiones o apuntes sobre cuál es el verdadero «poder» de la Rusia

actual. Asimismo, se intentará analizar cuáles van a ser las tendencias sobre la misma cuestión a corto y medio plazo. La influencia de los recientes acontecimientos en el Cáucaso y en el escenario económico coyuntural, necesariamente tiene que dejarse hacer notar.

Es evidente que «algo se mueve» muy rápidamente en Rusia en los últimos años, tanto o más que en países como China o India. Después del trauma que causó la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), la «derrota» en la guerra fría y la debacle socioeconómica que supuso la década de los años noventa, la política exterior en la era Putin (2000-2008) se ha centrado en recuperar un cierto estatus de gran potencia, utilizando todos los medios a su alcance: recursos energéticos, posición en el Comité de Seguridad de Naciones Unidas, industria armamentística y nuclear, reanudación de vuelos de sus bombarderos estratégicos y grandes paradas y maniobras militares, «colaboración» con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Organización de Naciones Unidas (ONU), la conquista del lecho marino del Polo Norte, etc. La última demostración de poderío, que no de poder, se ha desarrollado recientemente en Osetia del Sur/Abjasia.

No obstante, determinados datos objetivos apuntan a que no es posible situar a Rusia en el mismo orden de poder que otras potencias clásicas: Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia o emergentes: China e India; a título de ejemplo: su Producto Interior Bruto (PIB) nominal es inferior a todas ellas, para el caso de Estados Unidos cinco veces menor, y con un crecimiento del PIB notable, pero siempre menor que China e India. Además, en los últimos años se caracteriza por una sobre dependencia del gas y petróleo (un 45% a nivel presupuestario, y un 62% a nivel de exportaciones) y una población en descenso constante.

Sin embargo, parece que la gestión como potencia a nivel internacional se intenta aprovechar, por primera vez en muchos años, –final de la Presidencia Putin, principio de la Medvédev– no tanto para competir o publicitar la misma en su entorno, sino «de puertas para adentro», flexibilizando los mercados, así como elevando y mejorando el nivel de vida de sus ciudadanos aunque ello sea con criterios paternalistas y protectores. Incluso desde España hay datos significativos en este sentido. Sorprende saber, por ejemplo, que el Consulado General de España en Moscú es, con diferencia, la representación consular que más visados emite para viajar a España de entre el conjunto de representaciones de nuestro país (aproximadamente un total del 30% del volumen total de visados emitidos por el Gobierno de España y casi el triple que la siguiente representación con-

sular). Y que Rusia sea uno de los tres destinos del mundo mejor pagados para funcionarios españoles en el exterior.

No es tampoco casualidad que el índice de pobreza del 30% en el año 2000 haya pasado a ser del 13% en 2008, que el salario medio haya subido de 80 dólares en el año 2000 a 640 dólares en 2008, que el índice de desempleo haya bajado del 12,4% a tasas próximas al 6% en el mismo periodo de tiempo o que en 2006 se haya saldado toda la deuda externa contraída por la antigua URSS. Otro dato significativo es el 6% de superávit presupuestario con el que se ha finalizado el ejercicio económico del año 2007. Rusia ha llenado sus arcas gracias al gas y al petróleo.

Quizás también se esté encontrando y redefiniendo su papel en el entorno de potencias actuales, y se esté aprendiendo donde puede y no puede competir aprovechando esta situación como un arma de política interior. En los entornos políticos se habla de *sovereign democracy*, pero entendida esta expresión como capacidad, independencia económica, fuerza militar e identidad cultural.

Finalmente, un tema parece quedar claro, a la vista de los más recientes y graves acontecimientos como los del papel representado en Georgia y Osetia del Sur/Abjasia: Rusia sigue siendo una ingente potencia a nivel militar, y no va a renunciar a ello, al menos a corto plazo. Por el contrario, mantendrá este estatus siempre que lo considere necesario, entre otras por razones fundamentalmente históricas. También parece haber datos objetivos que avalan esta tesis: Rusia sigue siendo, de largo, la principal potencia en cuanto a armas nucleares del mundo, y el principal constructor y suministrador de armas a nivel internacional. Es necesario señalar que los gastos asociados directa o indirectamente a defensa casi se han triplicado en el conjunto de los ocho años de la era Putin.

El hecho de que se haya dejado entrar a Rusia en escenarios internacionales como cualquier otra potencia arraigadamente democrática durante este periodo, hay algún autor que sostiene que no es sino una *tela de araña* en la que está intentando atrapar a quién se lo permita. Y no está dispuesta a dejarse perder su cinturón geográfico de influencia. Incluso en la actual crisis económica internacional, reclama su *derecho* a jugar un papel importante, avalándose en la razón del fracaso del capitalismo, tal y como actualmente se concibe.

Éstas son unas pinceladas sobre el escenario que nos encontramos hoy y sobre el cual será preciso trabajar para conocer al menos un poco más

cuáles son las claves de las actuaciones que se están llevando a cabo y las tendencias de futuro en ese país dentro del entorno internacional.

## **La Rusia actual.**

### **Entre el multipolarismo y el unilateralismo**

El presidente Putin, en su intervención en la Conferencia sobre Política de Seguridad de Múnich de febrero de 2008, afirmó que Rusia se opone a la existencia de un mundo unipolar en el que una sola gran potencia (Estados Unidos) imponga su voluntad a los demás y decida unilateralmente sobre el uso de la fuerza. La doctrina oficial rusa es que Moscú defiende el multipolarismo, la primacía del Derecho Internacional y de Naciones Unidas y es uso de la fuerza en las relaciones internacionales únicamente bajo la previa autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en el que Rusia tiene, por cierto, poder de veto. No obstante, los acontecimientos recientes parecen chocar con esta teoría. No sólo con cuestiones bélicas, sino con sanciones económicas o decisiones energéticas sobre países del entorno.

«Nuestro encuentro transcurre en una situación internacional bastante complicada. En su desarrollo, el mundo está entrando en un periodo de transición importante, cuyo contenido incluye la formación de una arquitectura multipolar de todas las relaciones internacionales.»

Dijo Putin ante colegas de países miembros de la Organización de Cooperación de Shangai (OCS), entidad de concertación política que incluye países de Europa y Asia.

Además, el concepto ruso de estabilidad estratégica no implica lo mismo para Occidente, de ahí la asimetría en la aproximación a muchas cuestiones. Se sigue concibiendo el entorno geográfico no tanto en términos de cooperación y sinergias, sino de pérdidas o ganancias de posición, con una visión más propia de otros siglos. No se ve el mundo desde una perspectiva de cooperación, sino de competencia entre naciones y sus intereses. Por otra parte, a menudo se mantiene una política exterior reactiva a la de Estados Unidos, ya que lo que parece añorar es el bipolarismo del pasado. Rusia definitivamente prefiere ser segunda donde juegan dos, a no saber exactamente qué posición ocupa, donde juegan varios.

En definitiva, Rusia mantiene una «propaganda» mutipolarista, practica el unipolarismo, e íntimamente, añora e incluso aspira a un bipolarismo que

le vuelva a situar en pie de igualdad, o al menos de competir con Estados Unidos, y sólo con este país.

Sin embargo, poco a poco ha de asumir que esta última situación cada vez es menos realista. Será clave lograr aproximarse al porqué de esta mentalidad y de esta forma de actuar.

### **Breve reseña de la postura rusa en las cuestiones generales de la agenda internacional y en las organizaciones internacionales**

La relación con la Unión Europea presenta aspectos de cooperación muy importantes, como los «cuatro espacios comunes» en las áreas de economía, seguridad-libertad-justicia, seguridad exterior e investigación-ciencia-tecnología. Sin embargo, contrasta con otros aspectos, como la negativa rusa a ratificar la Carta de la Energía y a firmar su protocolo de tránsito, la propensión rusa a utilizar las prohibiciones a la importación para ejercer represalias bilaterales, las actuaciones contra aquellos países de la antigua URSS a aquellos países que no se pliegan a sus planteamientos.

Como posteriormente se comentará, la tendencia a medio plazo podría derivarse, aunque pudiera parecer una tesis arriesgada, hacia una mayor colaboración con las instituciones comunitarias, debiendo ser la Unión Europea el aliado natural y estratégico por diferentes razones.

En cuanto a la OTAN, en general su actitud en los últimos años ha sido, aunque parezca lo contrario, más constructiva que en el pasado. No obstante, aspectos críticos son la «expansión de la OTAN» —en países como Georgia—, el sistema de defensa antimisiles o la actitud ante el Tratado de Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (FACE). Dependiendo de la evolución de estos puntos y del propio papel que asuma la OTAN, la colaboración rusa se prevé congelar o impulsar. Como en tantos otros organismos, la posición rusa será, pues, reactiva. Tal y como se ha comprobado recientemente, Rusia interpreta todo lo relacionado con el Sistema de Defensa Antimisiles, en particular el centro ubicado en Polonia, como una clara y directa amenaza que podría derivar en una actitud diferente a la de colaboración mantenida en los últimos años. La actitud de la OTAN como «pacto de seguridad paneuropeo» en el que se les incluya, no es compartida, al menos de momento, por la actual OTAN, que sólo se ve como una reacción a la agenda de expansión de la Organización, a las actuaciones en Kosovo y a las revoluciones de colores. De hecho, las relaciones militares con la Organización se acaban de dejar congeladas.

Rusia se muestra muy crítica con la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), y ha amenazado discretamente incluso con retirarse de la misma si no se procede a la reforma que propone. Considera que esta Organización ha desvirtuado sus mecanismos de actuación originarios (basados en la prevención de conflictos y el examen de todos los aspectos de la seguridad: políticos, militares, económicos y humanitarios), para centrarse principalmente en las cuestiones referentes a los derechos humanos y en el control de los procesos electorales. Esta hostilidad ha provocado la ausencia de observadores en las últimas elecciones legislativas y presidenciales.

La reforma que propone para el futuro de esta Organización se basa en dotar de capacidad jurídica, reequilibrio geográfico, igualdad entre Estados, misiones de la OSCE como apoyo técnico sin inmiscuirse en aspectos internos de los Estados, transparencia presupuestaria y elemento clave en la lucha contra el terrorismo.

Respecto a Naciones Unidas, se tienen serias dudas sobre la reforma de la Organización, que no se considera un fin en sí misma, pretendiéndose que sea más eficiente pero preservando siempre la naturaleza que inicialmente tuvo. Lo que se defiende es la primacía del Consejo de Seguridad como órgano que tiene la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. No se aceptará en el futuro reforma alguna sobre el estatus del derecho a veto de los cinco miembros permanentes. Se está de acuerdo en revitalizar la Asamblea General, pero con la salvedad de que el Consejo de Seguridad no tiene que responder ante la misma, y ésta no puede pedirle informes.

La OCS asocia a: China, Kirguizistán, Kazajistán, Rusia, Tayikistán y Uzbekistán. Los seis países que integran la OCS, creada en 2001, ocupan el 61% del territorio eurasiático con una extensión total de 30 millones de kilómetros cuadrados y aglutinan una quinta parte de la población mundial. Si además de los miembros, se tiene en cuenta los países observadores: Irán, Pakistán, India y Mongolia, junto con Afganistán (con el estatuto de invitado), es significativo señalar que la OCS abarca más de la mitad de la población del planeta. Rusia focaliza su condición de liderazgo en esta Organización, menos conocida de lo que quisiera en Occidente, y que, tras el que se considera como fracaso del mundo capitalista tal y como se entendía hasta ahora, pretende constituirse como una organización que lidere las nuevas estrategias de estabilidad y desarrollo internacionales. Es una de las pocas organizaciones sobre las que se hace un esfuerzo económico real, lo cual es fácilmente traducible a la importancia que se busca en el futuro.

Finalmente, respecto a un tema tan crucial como la cooperación antiterrorista internacional, Rusia pretende establecerse como un abanderado de la misma, con objetivos como: acordar una única definición de terrorismo, impulsar iniciativas sobre cooperación antiterrorista en diversas organizaciones internacionales, obtener la extradición de terroristas y colaboradores, perseguir las fuentes de financiación del terrorismo y eliminar todos los «dobles raseros» en materia antiterrorista. Entre otras cuestiones, se ve con agrado y se colabora en determinadas iniciativas como la Alianza de Civilizaciones y la Organización de la Conferencia Islámica.

No obstante, la aportación económica objetiva en cuotas y financiación no parece denotar una consonancia con los objetivos que se publicitan, y tampoco parece que vaya a evolucionar crecientemente en el futuro. Medvédev continúa con la línea de un país responsable, pero no particularmente «generoso» como miembro de la comunidad de naciones y de los organismos internacionales. Y esto también parece querer decir algo.

### **Posición dominante rusa en el equilibrio energético actual. Una constante difícil de modificar. Estrategia de futuro**

Hoy, la distribución del poder en el mundo es muy diferente a la de hace sólo dos décadas, y en gran medida esto se debe a factores energéticos. Según Goldman Sachs y el Deutsche Bank, hacia el año 2010 el crecimiento anual en ingresos combinados nacionales de Brasil, Rusia, India y China –los llamados países BRIC– será mayor que el de Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido e Italia juntos; hacia el año 2025, será el doble del los del G-7 (el Grupo de los países más industrializados). ¿Qué papel juega Rusia en este entorno?

El incremento de precios del petróleo y gas, han fundamentado el saneamiento de las finanzas rusas en los últimos años, y es previsible que den lugar a que las cifras macroeconómicas rusas se comporten positivamente, al margen de la crisis internacional actual durante los próximos tres o cuatro años, salvo el dato de inflación por razones diferentes (se hace notar que Moscú se mantiene desde hace varios años en la cabeza de las ciudades más caras del mundo y que la inflación real del país supera el 20% anual).

Diversos autores sostienen que, adecuadamente usada esta fuerza por el segundo exportador de petróleo del mundo y el primero de gas, puede ser

uno de los elementos que modifique las tendencias pesimistas en las que se basan los datos objetivos que agobian al país. Un par de datos objetivos: las reservas en divisas han pasado de 12.000 millones de dólares en el año 1999 a 470.000 millones de dólares a final de 2007. La clase media, tal y como lo establecen los baremos de los organismos internacionales, se ha quintuplicado en los últimos ocho años.

El Documento presentado como «Estrategia 2020» por el Gobierno, en el que se pretenden establecer los elementos básicos de las relaciones de poder con las potencias internacionales, aproxima, en su mayor parte, un espacio de crecientes demandas energéticas de las potencias emergentes y un papel fundamental de Rusia para el abastecimiento de las mismas, sin descuidar el exponencial aumento de la demanda interna. Este Documento tiene, en algunos de sus aspectos, un tono casi de «arrogancia» basado en el dominio sobre estas materias primas. Los recientes beneficios del aumento del precio del gas y del petróleo han permitido a Putin y Medvédev financiar la reconstrucción de infraestructuras, educación e incluso el denostado Ejército.

Los datos que se manejan desde el Gobierno, ya son sin embargo modificados por la situación económica internacional actual, cuadro 1.

Se intenta lograr desde el Estado un monopolio casi absoluto sobre la red de gasoductos y oleoductos que unen Europa y el resto de países. Fruto de ello es el de empresas o entidades monopolísticas auténticos imperios, como Gazprom. En el futuro es muy probable que se promueva la creación de un cártel de países exportadores de gas similar a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a partir del llamado «Foro de paí-

**Cuadro 1.**– *Datos económicos desde el Gobierno.*

Indicadores	Años					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Crecimiento real del PIB	7,2	4,5	4,0	4,6	5,0	5,6
Porcentaje de inflación real en bienes de consumo	14,1	11,6	9,5	7,7	7,2	7,0
Balance presupuestario (superávit)	4,9	2,2	1,4	0,5	0,3	0,1
Balance por cuenta corriente (en porcentaje del PIB)	6,5	3,1	1,7	0,4	-1,0	-1,8

ses exportadores de gas», siendo este asunto uno de los tratados en las Rondas de Doha. Por esto, cada vez más, las relaciones políticas internacionales en el Cáucaso y su entorno, son un tema «innegociable» en las relaciones de poder con las potencias internacionales.

Desde el año 2003, siendo ministro de Finanzas, Aleksei Kudrin, una parte de los impuestos recaudados asociados a las exportaciones de petróleo se utilizan para el Fondo de Estabilización (*Stabfond*), comportándose este Fondo como un mecanismo de reducción de deuda y, posteriormente, desde el año 2007, se usa para otros elementos de desarrollo económico interno. Éste ha sido, sin duda, uno de los principales aciertos en materia económica.

No obstante, en otoño de 2007 por primera vez en tiempo las importaciones rusas crecieron por encima de las exportaciones, debido precisamente a la presión de demanda interna. El actual ministro ruso de Economía, Desarrollo y Comercio, ha ofrecido tres escenarios alternativos para la estrategia del año 2020, en dos de los cuales el superávit comercial desaparecería o sería negativo ya a corto plazo, y en otro de los mismos este cambio de tendencia no se llevaría a cabo hasta el año 2012. Aunque se quiera aparentar que la situación económica no afecta tanto como a otros países, lo cierto es que sí, que el impacto también se asume que será muy significativo.

Por ello, más que nunca, el previsible objetivo y estrategia será (o al menos debería ser, etc.) la diversificación energética y de comercio, incluso a pesar del consabido dominio en la posición estratégica del mercado de la energía. Existe, cada vez más, un *boom* en el sector servicios, abriendo progresivamente mercados como el bancario, inmobiliario, industria del automóvil, confección, metales, etc. En los primeros meses de 2007 al menos se realizaron con éxito 19 ofertas públicas de gran nivel por parte de empresas rusas en el mercado occidental. La expansión externa rusa en los mercados internacionales es imparable.

Otro modo de diversificación seguirá siendo a través del desarrollo controlado de industrias importantes, reliquias del sector industrial soviético, siendo pilotado directamente con capital público: sector nuclear, aeroespacial, buques de guerra y civiles, producción armamentística, tecnología electrónica, y otras. Es interesante analizar, que el Gobierno ruso se ha apresurado a anticipar que la estrategia energética en el futuro no se vería afectada, o cuando menos sería la más protegida a nivel nacional, ante la situación económica de crisis mundial que se está produciendo.

Tanto en uno u otro modo de diversificación, el objetivo será el de llegar a acuerdos sectoriales con empresas internacionales de otras potencias siempre bajo ambas perspectivas, y cada vez se es más consciente de la imposibilidad de competir con determinados mercados globales en los que el dominio chino o indio es ya un hecho irrefutable. Esto se ha visto de gran utilidad cuando los mercados de materia prima oscilan de modo brusco (hace diez años, el barril de crudo se llegó a cotizar a 11 dólares estadounidenses, mientras que en julio de 2008 se pagaba a 147 dólares, y posteriormente, en apenas meses, su precio bajó hasta casi la mitad). Así, se pretende estabilizar la dependencia energética, frente a otros países del entorno «emergentes» como Brasil, donde no se ha llevado, al menos hasta el momento, esta diversificación.

En relación con la situación económica actual son dos los factores que principalmente hacen temer y han puesto nerviosos al Gobierno ruso:

1. Por un lado, la necesaria aportación de reservas para ayuda a los bancos han hecho rebajar ostensiblemente la todopoderosa y exitosa Bolsa de reservas del país, a un ritmo mayor del o esperado. Es fundamental mantener el tipo de cambio del rublo con respecto a la cesta «euro-dólar» de ahí que por primera vez, y quizás sea la línea, se acentúe la colaboración monetaria con China quién puede tener –en menor medida– el mismo problema con el yuan. A este ritmo, en pocos meses la reserva de divisas se habrá agotado casi a la mitad. Es mucho más importante de lo que se refleja en la mayoría de los análisis la influencia de la moneda de las transacciones comerciales y la fortaleza del dólar en cada momento.
2. Por otro, el precio del petróleo, a menos de la mitad del valor de hace unos meses. La expectativa de precios que se maneja por los expertos rusos es de no más de 60 dólares/barril para el próximo año. A este nivel, el presupuesto del año 2009 tal y como está construido se puede considerar válido, con correcciones necesarias. Pero si este precio sigue, como media en 2010 las expectativas serían radicalmente diferentes. De ahí que el superávit previsto hasta el año 2013 haya hecho ya rebajar los datos a apenas poco más que equilibrio presupuestario, como se indicó anteriormente. No obstante, y por mucho que se quiera pensar lo contrario, los datos macroeconómicos estadísticos hacen pensar que son otros países los que estarán en el futuro peor que Rusia, a pesar de que muchos expertos ya hayan denostado el futuro económico de Rusia a raíz del entorno económico internacional actual. El punto más interesante es si políticamente se será capaz de acertar y

aprovechar la debilidad de otros entornos ante una menor debilidad propia, e intentar que la brecha con otras potencias como China o India no crezca en demasía.

Desde Rusia se espera la etapa futura de estancamiento, y se analizan macroeconómicamente las cifras del ciclo actual. De acuerdo a algunos análisis, puede llegar incluso a ser favorable que mientras en un gran número de potencias 2009 y 2010 sean años de estancamiento Rusia crezca en torno al 4% en su PIB. Quizás pueda aprovechar esta situación en las relaciones de poder de un modo más interesante que el que tendría en un punto alto de crecimiento como hasta ahora.

En relación con la energía nuclear, objeto actual de debate, Rusia tiene en la actualidad 31 reactores en diez estaciones con una capacidad de 23,2 GW. El 26 de abril de 2007 el entonces presidente Putin presentó en el Parlamento un programa en el que no se ocultaba el interés creciente ruso por la potenciación de esta energía. De hecho, está planificada la construcción de 26 reactores nucleares más en los próximos 12 años. En el Documento mencionado de «Estrategia 2020» la generación nuclear pasaría de representar el 16% al 32% de la energía eléctrica total consumida en el país. No hay duda de la estrategia.

Como resumen, quizás uno de los elementos clave es que se sepa crecer acorde a las verdaderas dimensiones del país, y se sepa identificar que se trata de un país cuyo PIB es apenas del 3% sobre el total mundial y la cuarta parte del de Estados Unidos. Si la velocidad de crecimiento que se pretende imponer está alejada de lo que realmente se es, es posible que los desequilibrios sean nefastos para el país.

### **Elementos sociológicos, históricos y morales como condicionantes de poder en Rusia. El concepto actual de poder**

Un agudo observador también político de su época, como fue Karl Marx, ya indicó que:

«Los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen como quieren; no la hacen en circunstancias escogidas por ellos mismos, sino en circunstancias encontradas, circunstancias transmitidas desde el pasado.»

Hay un hecho histórico sencillo que no parece fácil de olvidar y que ha de afectar al conjunto de las relaciones de poder que Rusia puede tener

en la actualidad y ser un condicionante de futuro: mientras los grandes imperios europeos se han desmembrado progresivamente durante el siglo XIX y hasta mediados del siglo XX: España, Francia, Gran Bretaña, Alemania, etc. Rusia ha mantenido su imperio intacto hasta el final de la era soviética comunista, es decir, hasta hace muy pocos años. Y aún desmembrándose, en la actualidad estamos hablando de un país con más de 8.000 kilómetros entre sus extremos, una línea de costa de más de 37.000 kilómetros con más de la mitad de la reserva de agua dulce del planeta y con las reservas energéticas y minerales mayores del mundo.

Sin embargo, en este entorno, a fecha de hoy, hay elementos que necesariamente se han de tener en cuenta si se comparan con el resto de potencias y que son factores imprescindibles para poder hablar de poder. De hecho, se podría incluso decir que a fecha de hoy constituye una de las tres prioridades políticas rusas, para la cuál hay muy detallados planes de seguimiento y apoyo estatal. Esta circunstancia no es otra que la demografía. Es incuestionable que, como consecuencia del colapso de la URSS, la salud y esperanza de vida de la población ha descendido dramáticamente, debido fundamentalmente a los cambios de vida y la adaptación brusca a nuevas circunstancias económicas y sociales. Los políticos rusos saben de su inferioridad como potencia demográfica en comparación con Estados Unidos, la Unión Europea, China o India, sobre todo y además, dada la extensión y dispersión territorial. Incluso a veces, como en el pasado, se han ocultado datos.

La media de esperanza de vida actual de 67,7 años es de 10,8 años inferior a la de la Unión Europea. La mayor contribución es la alta mortalidad de los varones por causas evitables: alcohol, tabaco, 52% de la población fumadora, accidentes de tráfico, crímenes violentos y estrés, principalmente. La mortalidad en Rusia se ha elevado un 61% entre los años 1991 y 2005, y es cuatro veces mayor que en Europa, y la población rusa apenas tiene 0,85 hombres por cada mujer. Las muertes por factores cardiovasculares suponen un 56% del total.

En resumen, los rusos no dejan de desaparecer, y son hoy muchos menos millones que cuando cayó la URSS (148 millones entonces frente a 142 millones ahora). Esto se considera por los responsables políticos un obstáculo para recuperar el estatus de «potencia», un enorme revés a las posibilidades de competitividad a nivel internacional, sobre todo en un país de escasa cultura de inmigración. Para algunos dirigentes se considera un «trauma».

Tanto es así, que el Estado ofrece actualmente 271.000 rublos, unos 7.500 euros, a todas aquellas familias que tengan un segundo hijo, y la promesa es incrementarlo hasta 307.000 rublos en el año 2010. Se trata, sin duda, de una cuestión de Estado. Son tantos y tan agraviantes los datos comparativos de la calidad de vida con respecto a otras potencias internacionales que incluso sonrojan al Gobierno, por ello, se han convertido en un elemento primordial para invertir en el futuro.

Además de las circunstancias históricas y demográficas, Rusia tiene consolidadas y arraigadas razones morales relacionadas con las relaciones de poder. Un país en el que todo venía condicionado al Estado y a «sus necesidades», en el que todo el mundo se consideraba «abastecido» y en una relación de «igual a igual» con el viejo enemigo americano, pasa, en diez años, a resquebrajarse en más de una decena de países, con índices de corrupción alarmantes y en los que sólo unos determinados oligarcas parecen aprovecharse de los beneficios del incipiente capitalismo. Además, el escenario global internacional hace que cualquier relación internacional tenga que pasar por este mercado global y por una actitud de multilateralismo, en el que cada vez hay más y más potentes actores en juego.

Con esta situación, es determinante el papel del presidente Vladimir Putin hasta el año 2008, y su rol como primer ministro desde este año, y merece un breve análisis por su importancia también futura.

En efecto, los índices de pobreza, la riqueza global, el desarrollo industrial, la progresiva reestructuración militar, el extraordinario crecimiento del PIB y la mejora del nivel de vida han sido conseguidas en gran medida por Putin y su equipo en tan sólo ocho años, quién además ha realizado 170 visitas al extranjero a lo largo de su Presidencia. Por tanto, ha desarrollado, a su manera, las relaciones de poder.

Su popularidad ha sido muy superior a la de otros líderes europeos y ésta ha sido un síntoma más de poder. El poder internacional de la imagen. Hasta tal punto que en palabras del propio Henry Kissinger:

«Podría haber extendido largamente su Presidencia y el acertado camino que Rusia emprenda en el futuro seguirá dependiendo de él y de su enigmático plan como primer ministro.»

Por ello, es visto por la mayor parte de los rusos como aquél que les sacó de la humillación y del caos de los años noventa. Con Putin, Rusia internamente, con independencia de los factores externos, de la globalización

o de la pujanza de los países emergentes, ha vuelto a sentirse potencia a nivel internacional. Y este sentimiento a veces es superior al de los datos objetivos, condicionando, incluso, formas de actuar. Rusia ha renacido. El caso más actual, no solo parecido, sino exponencialmente más destacado, es el de Obama en Estados Unidos.

En estas circunstancias, no es tan difícil entender, por ejemplo, la inmediata y potente reacción en el Cáucaso llevada a cabo en el conflicto de Georgia-Osetia del Sur/Abjasia. Sólo se ha hecho, además de materializar lo que se consideraba políticamente correcto, aquello que sentían los ciudadanos y ellos esperaban en este momento histórico, incluso sobre evaluando esta predisposición sobre otros factores históricos (Chechenia, Afganistán, etc.), económicos (gasoductos, petróleo, etc.) o internacionales (acusaciones de imperialismo, rechazo de los organismos internacionales, pérdida de credibilidad frente a lo proclamado, etc.). El «golpe de efecto» y la amenaza sobre los países del entorno ya está conseguido. No es posible aislar el análisis de poder de los ciudadanos pertenecientes a la potencia que lo desarrolla.

El país no promueve ni comparte, a la vista de las relaciones con el resto de potencias, el liberalismo y la democracia popular que promueve en sus eslóganes. Se trata, pues, de un concepto de *managed democracy* o *sovereign democracy* que sigue basándose y prevé el futuro como un Estado fuerte, más fuerte sin duda que en los años noventa y aunque pueda asustar, más próximo en algunos aspectos al concepto de Estado soviético, y que pueda servir de garantía propia para el sistema de gobierno («gobernalización del Estado»). La visión de Medvédev y de Putin de lo que un Estado debe hacer es el polo opuesto de un modelo liberal: se identifica la sociedad como algo que debe ser gestionado en orden a mejorarla, las leyes como necesarios instrumentos del Ejecutivo para perseguir unos fines.

En definitiva, se han percibido que los ciudadanos tienen derechos y que el Estado está para garantizarlos y mejorar los mismos, no de modo indirecto como en los gobiernos liberales que dejan camino libre al comportamiento del mercado; los derechos no se conciben, en sí mismos, como algo que sea propio de la naturaleza de los individuos.

El Kremlin no piensa en términos de derechos de los ciudadanos, sino de necesidades de la población. Los derechos más apoyados son los del consumidor, el turista viajero y el poseedor de un pasaporte.

La nueva élite rusa, ganadora de la transición, es muy diferente a su predecesora pos soviética, cuyos miembros eran burocráticos, enemigos del riesgo, doctos en relaciones internacionales y en políticas de seguridad. En la actualidad, las élites no veneran los valores pasados, son inmensamente ricos, sin prejuicios y no les importa asumir riesgos. Las «relaciones humanas» con Occidente, a veces, no tienen ningún punto ni base común y estas circunstancias lastran entendimientos a nivel diplomático, dificultando la relación de Rusia con otras potencias. En algún momento, esto puede hasta llegar a ser peligroso.

Para ejercer este tipo de poder hay un factor fundamental y que cada vez más se intentará preservar y cuidar en el futuro: la complicidad con las capas sociales. La compatibilidad con el poder norteamericano, hoy en día, es muy lejana por la diferencia naturaleza del concepto de poder y de sociedad. No se comparten valores comunes.

### **El poder real de Rusia en relación con otras potencias internacionales. La importancia de los acontecimientos en Osetia del Sur/Abjasia**

El objetivo ruso de recuperar un papel internacional predominante a través de una política exterior más firme y activa se encuentra lastrado por la realidad de que esta política exterior es limitada en cuanto a su potencial diplomático real, y rudimentaria y poco flexible en cuanto a sus procedimientos (por ejemplo, aún no cuenta con un organismo ni un presupuesto dedicado a la cooperación para el desarrollo). Al no disponer de tanto *soft power*, sigue concediendo gran importancia a la recuperación de su poder militar y de su imagen internacional. Desde luego, no parecen ser muy contemporáneas en nuestro entorno afirmaciones recientes del propio presidente, como:

«Todo aquel que se atreva a amenazar a un ciudadano ruso será aplastado.»

Ni parece el mejor momento para anunciar el despliegue de un sistema antimisiles el día de la victoria de Barack Obama en las elecciones presidenciales de Estados Unidos.

Estados Unidos y China siguen sin ser fiables ni para Rusia ni Rusia para ellos, a pesar de que en el futuro parece que se necesitarán inevitablemente acuerdos en campos estratégicos (valga como ejemplo la necesidad de acuerdos para evitar el incremento del potencial nuclear de Irán en

el caso de Estados Unidos, o la necesaria colaboración medioambiental o en materia de tecnología con China). De hecho, siempre se presume, y últimamente por razones económicas hasta se refuerzan, las «interesantes relaciones» con países como Venezuela, Cuba o Irán, lo cual no deja de ser una amenaza velada.

Sin embargo, la situación internacional que abate Estados Unidos en estos momentos puede no ser suficiente para llevar a cabo las predicciones de algunos que ya cantan su derrota. El poder norteamericano se ha sentido desde hace más de una década. Estados Unidos aún lleva la voz cantante en todos los organismos internacionales y puede permitirse situaciones de este tipo: sigue siendo el número uno en investigación, la mayor economía mundial, el gran inversor internacional y conserva soldados en los cinco continentes.

La cuestión principal quizás sea cuál es la influencia real de Estados Unidos en el siglo XXI y cuánto trozo de poder compartirá con el resto. Parece que con Rusia apenas quiere compartir y es eso, precisamente, lo que Rusia no está dispuesta a admitir. Rusia sabe que la capacidad de recuperación de Estados Unidos es extraordinariamente superior a la suya, ya que sus estructuras de crecimiento son más flexibles y más abiertas.

La actual crisis en el Cáucaso está íntimamente relacionada con el control estratégico sobre los oleo y gasoductos y los corredores de transporte. Existe evidencia de que el ataque georgiano contra Osetia del Sur del 7 de agosto de 2008 fue cuidadosamente planificado. Se realizaron consultas a alto nivel con responsables de Estados Unidos y de la OTAN en los meses anteriores a los ataques. Los ataques contra Osetia del Sur fueron realizados una semana después de la terminación de amplios simulacros de combate entre Estados Unidos y Georgia (15 al 31 de julio de 2008). También fueron precedidos por reuniones en la cumbre realizadas bajo los auspicios de Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldavia (GUAM), una alianza militar regional patrocinada por Estados Unidos y la OTAN.

Sin conocer a tan corto plazo cuáles son exactamente las razones para el supuesto incremento de la hostilidad por parte de un pequeño y vecino país como Georgia en una zona rusófoba como Osetia del Sur/Abjasia, la reacción llevada a cabo ha sido puesta «en bandeja»: además de la demostración militar es fundamental el nulo papel que en los días clave del conflicto han jugado la OTAN y la ONU, incapaces de reaccionar a tiempo. Incluso la ONU no había conseguido ponerse de acuerdo pasadas semanas del conflicto sobre una resolución única.

Todo esto reafirma la tesis rusa de la función real que ha de asumir en el futuro la OTAN y advierte de los «riesgos» del «coqueteo» con la Organización Atlántica están teniendo las antiguas repúblicas soviéticas.

Además, ha dado el papel protagonista a la Unión Europea que ha negado a Estados Unidos, se ha dado un aviso al presidente de un país al que casi se considera enemigo público número uno y se ha reforzado el papel del poder político y personal a nivel interno.

Con esta actuación se ha reforzado el poder y el intento de mantener la hegemonía de Rusia en la zona caucásica, importante corredor energético, que internamente se pensaba se estaba perdiendo.

El riesgo es, sin duda, el retraso que puede suponer respecto a la integración que se venía produciendo en todas las estructuras internacionales y diplomáticas, además de las medidas políticas que puedan llevarse a cabo (Estados Unidos se replantea ya, por ejemplo, determinadas actuaciones militares conjuntas que se iban a producir a corto plazo).

China está determinada a ser la primera potencia mundial en muchos órdenes, pero fundamentalmente en el económico, y ningún analista duda de esta evidencia, en particular a partir del año 2015. Un estudio detenido sobre la realidad energética demuestra que en la actualidad, China es menos dependiente de Rusia de lo que se podría suponer. El consumo anual de petróleo por parte de China es de 360 millones de toneladas, de los que Rusia provee aproximadamente 16 millones, es decir, menos de un 5%. El oleoducto en construcción «Siberia-océano Pacífico» pretende transportar anualmente en el futuro 30 millones de toneladas adicionales al año. Igualmente, Gazprom pretende incrementar las exportaciones a China desde 68 billones de metros cúbicos a 160 billones en el año 2020. Por todo ello, las relaciones de poder con China se pretenden basar sobre factores pragmáticos e intereses económicos comunes, pero políticamente los sistemas se respetarán y se asume que no será posible llegar «más allá», al menos a corto-medio plazo. China no pretende depender de la energía rusa y cada vez más está llegando a importantes acuerdos con Kazajistán, Kirguizistán o Tayikistán, además de reforzar los que ya tiene con países árabes. Aunque hay puntos de no ingerencia entre ambos, China tiene claro que el papel predominante en la zona durante más de dos siglos que ha llevado a cabo Rusia ha tocado ya a su fin.

Si las relaciones con China, sobre las que luego se profundizará algo más, se pretende que sean pragmáticas, colaboradoras y de no ingerencia, los

puntos comunes con el resto de potencias orientales, y en particular con India, también potencia nuclear, lo son aún más, a pesar de la colaboración en importantes organizaciones internacionales comunes.

A la vista de este entorno y analizando objetivamente las últimas actuaciones políticas e independientemente del unilateralismo y de las tensiones puntuales, parece que puedan resultar muy interesantes los puntos de vista de analistas ya realizados hace años: la Unión Europea presenta, cada vez más, espacios comunes, relaciones de vecindad, y se puede configurar como un «socio global de poder» a medio plazo.

### **La Unión Europea y Rusia, ¿futuros socios globales y estratégicos? Escenario actual, datos objetivos y perspectivas de futuro**

Como se indica desde el Ministerio de Asuntos Exteriores español:

«La reacción de la Unión Europea al reforzamiento político-militar de Rusia debe priorizar la definición conjunta de un espacio común de seguridad y estabilidad en el que puedan enraizar los valores y principios democráticos europeos, no una confrontación que lo destruya.»

Analicemos algunos datos:

- Porcentaje de importaciones rusas a la Unión Europea: 44,8% sobre el total.
- Porcentaje de exportaciones rusas a la Unión Europea: 56,2% sobre el total.
- Porcentaje de importaciones desde la Unión Europea a Rusia: 10,1% sobre el total (tercer puesto después de China y Estados Unidos).
- Porcentaje de exportaciones desde la Unión Europea a Rusia: 6,2% sobre el total (tercer puesto después de Estados Unidos y Suiza).
- Balanza comercial Unión Europea-Rusia en el año 2006: 72.360.000 de millones de euros en exportaciones frente a 140.586.000 de millones de euros en importaciones.

No es de extrañar que desde la propia Unión Europea se haya indicado que:

«Cada vez más Rusia necesita a Europa tanto como Europa necesita a Rusia...»

En el año 2003 el Documento básico de seguridad estratégica de la Unión Europea define a Rusia como un *key player* en términos geopolíticos y de

seguridad, y se considera una prioridad construir una relación de socios estratégica e integral con Rusia, basada en el mutuo respeto. También en ese año se definieron en la Cumbre de San Petersburgo los cuatro espacios comunes de trabajo.

La cooperación actual ya es extensa en determinados aspectos, incluyendo algunos políticamente delicados: Oriente Medio, Afganistán, Balcanes y Sudán, prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva, Irán y Corea del Norte. Las posiciones en algunos de estos conflictos se han aproximado más cada vez.

De hecho, con una zona euro decreciendo en PIB al  $-0,2\%$  (segundo trimestre de 2008) no se puede dejar de contar con Rusia en ningún escenario de colaboración.

Aunque mucha de la estrategia rusa sigue basándose en relaciones unilaterales, dado el escenario internacional y algunos de los puntos ya señalados, parece que por proximidad e intereses uno de los socios más «neutrales» y más interesantes para Rusia ha de ser la Unión Europea en el futuro.

En la medida en la que la Unión Europea resuelva en el futuro sus problemas administrativos (por ejemplo. Constitución) y de integración con más países, en particular con los del entorno de Rusia, la necesaria alianza de poderes será más integral con la Unión Europea que con otras potencias, a pesar del camino tortuoso y de vaivenes que ha habido hasta el momento. Ningún mercado es tan complementario ni los intereses compartidos son tan significativos como entre ambas potencias.

Nadie salvo la Unión Europea puede darle en el futuro a Rusia la «fiabilidad» y «seguridad» que necesita en el entorno internacional (valga como ejemplo el campo de la energía, donde la Unión Europea es el consumidor del 63% de las exportaciones rusas de petróleo y el 65% del total del gas exportado. Además, el 30% del total de petróleo consumido por la Unión Europea y el 44% del gas proviene de Rusia). Puede que a medio plazo sea su único «gran socio estable».

Quizás detrás de la visita de Sarkozy con objeto de sellar un acuerdo base para poner fin al conflicto de Osetia del Sur/Abjasia, las constantes reuniones con Angela Merkel, y la ausencia de represalias a la declaración de reconocimiento de independencia por parte de Rusia a ambas regiones, reflejen esta posición.

## **Rusia y relaciones interesantes de futuro: China, Asia Central y el Ártico**

La primera visita internacional del presidente Medvédev se realizó a China, frente a la primera visita de Putin, que fue a Gran Bretaña. Cada vez se buscan más puntos de respuestas comunes al entorno actual con China, aunque es cierto que los intentos de los políticos dominantes aún están alejados del verdadero sentir de los ciudadanos.

¿Qué busca Rusia en China? En un primer lugar estatus y respeto, de modo que en las grandes decisiones estratégicas se la tenga en cuenta. En segundo lugar, seguridad. Básicamente seguridad fronteriza. En tercer lugar, y no por ello menos importante, comercio. Aunque es un suministrador significativo, las relaciones son completamente asimétricas, baste el dato del porcentaje del total de comercio que supone Rusia para China, apenas menos de un 3%.

Es previsible que garantizados los dos primeros objetivos, las relaciones de poder se centren en el tercero de ellos cada vez más.

Por otro lado, ¿Qué busca China en Rusia? Como primer punto, estabilidad y seguridad, incluyendo armas nucleares. China no deja de ver que tiene a la primera potencia nuclear como vecina. En segundo lugar, acceso a fuentes de recursos naturales, abundantísimos en el inmenso país vecino. Finalmente, potenciación de la cooperación diplomática en diversos foros y entornos. China parece cada vez más convencida de que traerse a su terreno a Rusia puede jugar cada vez más a su favor en su prosperidad y objetivos. En resumen, las relaciones se pueden basar en las «tres eses»: *strategic partnership, stability and sustainability*.

Sin considerar Georgia, el presidente Medvédev ha situado Kazajistán y Turkmenistán como dos de los países importantes en su entorno. El primero es una potencia por sí mismo mientras el segundo supone una importante fuente de recursos. Asimismo, las relaciones con Uzbekistán se han fortalecido cada vez más. La influencia se puede indicar que es cada vez mayor en los siguientes ámbitos:

1. En el campo de la seguridad. Rusia mantendrá un balance cuidadoso en utilizar las relaciones militares bilaterales con el equilibrio en organizaciones multilaterales. La intención no va a ser otra que evitar la influencia de la OTAN y las fuerzas norteamericanas en la región.
2. En el campo económico-energético. Destaca el hecho de que es de los pocos entornos en los que en el futuro están previstas inversiones a

fondo perdido. Se es consciente que si no se cede en el futuro, y más probablemente a corto plazo, existirá riesgo de que estas repúblicas busquen otros aliados.

Finalmente, cada vez más existen un ingrediente adicional para el entorno de las relaciones internacionales rusas, y éste no es otro que la influencia sobre el Ártico.

No es casual que los movimientos de remilitarización e intensificación de la actividad militar haya coincidido con al creciente atención internacional en las fuentes de energía potenciales en la región. El ministro de Recursos Naturales, Yuri Trutnev, afirmó ya en octubre de 2005 que:

«Una vez que Rusia ha decidido extender su actividad ligada al petróleo y al gas, el país tiene que asegurarse también los medios para protegerlo.»

Los oponentes naturales en este entorno son: Estados Unidos, Noruega, Canadá, Dinamarca y la OTAN en general. El comandante en jefe de la Flota rusa, Vladimir Vysotski, anunció ya en febrero de 2008 en Severomorsk que:

«Se hará todo el esfuerzo posible en el futuro para disponer de una mayor presencia en el Ártico, zona considerada como estratégicamente prioritaria para nuestros intereses.»

Los planes militares a diez años pasan por crear y destinar seis escuadrones aéreos para las flotas del Pacífico Norte, construir y destinar submarinos *Borel* de cuarta generación y modernizar ostensiblemente las bases situadas en el Ártico.

Algunos de los elementos que se han ido desgranando, quizás incluso sorprendentes, pues el país no deja de serlo, se han hecho con el ánimo de que el lector pueda aproximarse mejor a la realidad rusa y proyectar su forma de actuar en el entorno y en la escena internacional en el futuro. No pretenden sino ser una pequeña aproximación al concepto de poder y relación global tal y como se está desarrollando por Rusia en una época histórica más que dinámica y apasionante. Como ya se dijo por algún estadista ruso hace más de un siglo:

«Llegar a ser una potencia de segunda clase y convertirse en un Estado asiático sería la mayor catástrofe para Rusia.»

Los dirigentes rusos parece que quieren evitar esto a toda costa y para ello están dispuestos a desarrollar cuantas actuaciones sean necesarias.

Será el tiempo el que determine si las líneas que se han apuntado en este Documento se aproximan, en mayor o menor medida, a la realidad.

## **A modo de conclusiones**

Rusia añora el bilateralismo con Estados Unidos de las relaciones de poder, en un mundo irremisiblemente tendente al multilateralismo a todos los niveles.

No parece posible entender las relaciones de poder «externas» sin conocer los condicionantes morales y demográficos de la sociedad rusa ni el concepto de poder de los políticos rusos para esta sociedad.

El liderazgo individual de la etapa Putin ha transformado las relaciones de poder con las potencias y organizaciones internacionales.

La situación de notable deterioro económico internacional no deja de afectar muy sensiblemente a Rusia, pero si ésta busca elementos útiles no es improbable que salga más beneficiada que otras potencias.

Los acontecimientos bélicos recientemente desarrollados en el Cáucaso se han de incardinar en la importancia del corredor energético innegociable a ningún precio para Rusia.

La diversificación energética y económica serán el pilar fundamental para que la dependencia de materia prima se amortigüe en el medio plazo y el papel económico internacional en Rusia deje de ser «anecdótico».

Las relaciones pragmáticas con China basadas en el respeto mutuo y la seguridad tenderán a incrementarse muy notablemente en el futuro.

La Unión Europea podría ser el socio más fiable y cercano para Rusia en el futuro.

La única organización internacional en la que Rusia de verdad cree y colabora, tanto activa como económicamente, es la OSC. En el resto de organizaciones, aunque se de imagen de lo contrario, el papel a corto plazo es reactivo o incluso beligerante.

## Bibliografía

- AIDIS, Ruta; ESTRIN, Saul and MICKIEWICZ, Tomasz: *Institutions and entrepreneurship development in Russia: a comparative perspective*, 2007.
- BALASHOV, Serguei: «China and Russia. Natural partners?», *Russia profile*, disponible en: [www.russiaprofile.com](http://www.russiaprofile.com)
- BIBERMAN, Yelena; *The Putin Leadership Puzzle*, 2008.
- BOVT, Georgy: *The missing base for a new agreement*, junio de 2008.
- B. Iver: *Russia as a great power. 1815-2007*, Neumann. University of Oslo, 2006.
- Diversos documentos de trabajo aportados por la Embajada de España en Rusia y el Consulado General de España en Moscú.
- Documento: «Position of the Russian Federation at the 62th session of the UN General Assembly».
- «EU-Russia common spaces. Progress report 2007», EU Comisión.
- FROLOV, Vladimir: *Wrong time for new thinking*, 8 de julio de 2008.
- FOUCAULT, Michel: «Security, Territory, Population. Lectures at the Collège de France, 1977-1978», 2007.
- GERRY, Christopher J. and MICKIEWICZ, Tomasz M.: *Inequality, democracy and taxation: lessons from the post-communist transition*.
- HANSON, Philip: «The sustainability of Russia's energy power: implications for the Russian economy», *Economics Working paper*, número 84, Centre for the Study of Economic and Social Change in Europe, Londres, diciembre de 2007.
- KONUZHIN, Aleksandr: *The basis for normal international relations*, Ministry of foreign affairs of the Russian Federation, 2007.
- KRASTEV, Ivan: «Russia vs Europe: the Sovereignty Wars», *Opendemocracy*, 5 de septiembre de 2007.
- «Medvédev passed the G-8 test», *Russia profile*, disponible en: [www.russiaprofile.com](http://www.russiaprofile.com)
- MOROZOV, Viatcheslav: *Russia and the West: Dividing Europe, Constructing each other. Paper presented at the annual conference of the International Studies Association*, Chicago, March 2007.
- PUTIN, Vladimir: *Transcript of Annual big press conference 2007*, 2007.
- «Russian Federation statistics from International Monetary Fund April, 2008».
- Russia Wikipedia*, free encyclopedia.
- «The European Union and Russia: Close neighbours, global players, strategic partners», European Comisión, Directorate-General for External Relations.
- «The EU-Russia Centre Review. Issue eight. Russian Foreign Policy», octubre de 2008.
- WEISSER, Ulrich and ELBE, Frank: *Why no response?*, junio de 2008.

*Páginas web*

En: [www.kremlin.ru/eng/articles](http://www.kremlin.ru/eng/articles)

En: [www.balkan-commission.org](http://www.balkan-commission.org)

En: [www.russiaprofile.org](http://www.russiaprofile.org)

En: [www.bbc.co.uk](http://www.bbc.co.uk)

En: [www.eng.golbalaffairs.ru](http://www.eng.golbalaffairs.ru)

En: [www.groveatlantic.com](http://www.groveatlantic.com)

En: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/russia](http://ec.europa.eu/external_relations/russia)

En: [www.maec.es](http://www.maec.es)

## **CAPÍTULO SEXTO**

# **LAS POTENCIAS EMERGENTES DE ASIA Y SU RELACIÓN CON LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES**



# LAS POTENCIAS EMERGENTES DE ASIA Y SU RELACIÓN CON LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Por JAVIER ÁLVAREZ VELOSO

## **Aspectos generales: las relaciones de poder, nuevo orden mundial**

El futuro del sistema internacional presenta en la actualidad importantes incógnitas por lo que hacer previsiones sobre el mismo resulta una actividad de alto riesgo; tenemos muy recientes los desaciertos que cometieron expertos analistas en los últimos años sin embargo, todo parece indicar que hay un desplazamiento progresivo hacia el gran continente asiático que pugna por pasar de la periferia al centro, al mismo tiempo y a diferencia del mundo bipolar en el cual el patrón de comportamiento de las superpotencias era previsible, la etapa actual está más indefinida, ante la falta de criterio ideológico, el elemento central para caracterizar el progreso –fin último del sistema– sería la profundización de una estabilidad que determinase horizontes previsibles para la construcción del orden y la justicia. El objetivo inmediato no sería tanto disminuir el número de conflictos, sino la perspectiva de que existan instrumentos institucionales para superar los que surgiesen, no sería por tanto un proyecto de justicia específico sino la perspectiva de que el sistema internacional favorezca de manera equilibrada, que todos ganen y todos crean que van a ganar (1).

La perspectiva de que estamos en transición hacia un sistema multipolar

---

(1) FONSECA, Gelson: *Pensando en el futuro del sistema internacional*, abril de 2008.

dice poco sobre los niveles de cooperación que podemos alcanzar ya que no existe un modelo exclusivo de convivencia entre las potencias que pudieran emerger, las formas de solución de los conflictos son más abiertas de tal manera que es el modo en que van a ser resueltos los conflictos lo que definirá las tendencias.

Para entrar en el complejo tema de las relaciones de poder de las grandes potencias y las organizaciones internacionales hay que partir de los elementos básicos, el poder de las sociedades o las sociedades como redes organizadas de poder, el concepto de potencias y grandes potencias y el papel de las organizaciones internacionales como escenario de las relaciones de las sociedades. El profesor Martínez Paricio, en el capítulo primero, p. 17, de esta *Monografía* nos hace una aproximación muy ilustrativa al concepto de poder; las sociedades están constituidas por múltiples redes socio espaciales de poder que se superponen y se intersecan materializándose en las cuatro fuentes del poder social: las relaciones ideológicas, económicas, militares y políticas. Cabría apuntar a la hora de buscar el carácter de potencia emergente, un enfoque diferente en la consideración de estas fuentes de poder en los países orientales a los que nos vamos a referir, dice el embajador Bregolat (2) que la primera diferencia que debemos tener en cuenta es que en la mentalidad occidental el hombre y los derechos humanos por ende, constituye el núcleo central en torno al cual gira toda la construcción de la sociedad y sus reglas, por el contrario en el pensamiento oriental es la sociedad, la colectividad misma el centro y a su bienestar se supeditan cualquiera de los derechos individuales.

No es pacífica la inclusión en la categoría de grandes potencias a determinados Estados, no hay una norma cuantitativa claramente definida, pero sí es posible identificar ciertos rasgos que conducen a ello como son la entidad humana de su población, su desarrollo económico, su poder militar y su capacidad de liderazgo.

Decía Ramón María del Valle-Inclán refiriéndose a las artes y en concreto a la Literatura, que hay tres formas de contemplar el mundo; la primera de ellas es de rodillas, y pone como ejemplo a los clásicos, a Homero, que describe a los dioses del Olimpo y a los héroes obligándonos a verlos de abajo hacia arriba, la segunda es de pie y aquí pone el ejemplo de Shakespeare, que nos habla de personajes de carne y hueso como nosotros, con nuestros propios instintos y pecados a los que podemos mirar cara a

---

(2) BREGOLAT, Eugenio: *La segunda revolución china*, editorial Destino, 2007

cara, la tercera forma de contemplar el mundo es desde el aire, y aquí se exploya con una larga referencia a Quevedo y a Cervantes y sobre todo a Goya. Podríamos aplicar esta referencia al complejo mundo de las relaciones internacionales en el que la mayoría de los países contemplan de rodillas los acontecimientos, sólo unos cuantos se miran cara a cara que son los países del club nuclear –de ahí el interés de algunos por desarrollar este tipo de armas– y por último las grandes potencias que además del arma nuclear dedican un importante esfuerzo al dominio del espacio; China en primer lugar y recientemente la India con el lanzamiento de su primera misión espacial desde la Base de Sriharikota el día 27 de octubre de 2008 son los dos últimos países que al entrar en la carrera espacial, nos dan idea, con estas iniciativas, de su decidida apuesta por convertirse en grandes potencias, vamos a continuación a desarrollar algunos aspectos de estas dos potencias emergentes y a plantear algunas interrogantes sobre su futuro.

### **Las potencias emergentes asiáticas: China e India**

Los países que más apertura hacia el exterior han experimentado son los que realmente han aprovechado las oportunidades de crecimiento y de comercio promovidas por el incipiente aumento de la demanda externa. No obstante, matizando las bondades de la apertura internacional de las economías, y del comercio en particular, sólo aquellos países que mantengan estructuras más estables y competitivas son los que realmente sobrevivirán a los retos que impone la apertura económica en los mercados globalizados. Se debe considerar, además, la espectacular evolución y aplicación de las tecnologías de la información que, al constituir uno de los cuatro pilares de la denominada economía del conocimiento han generado en ciertos países la posibilidad de ser partícipes del juego del comercio y del desarrollo internacional. Por ello las empresas multinacionales están trasladando determinados procesos productivos, caracterizados por el elevado nivel de utilización de la mano de obra, hacia países con menores costes laborales, permaneciendo la producción que exige mayor utilización de capital y de tecnología en sus países de origen.

Una vez hecha esta reflexión sobre la situación y la tendencia de las estrategias de desarrollo en una economía globalizada, se debe analizar la evolución que están experimentando países con una extraordinaria capacidad de desarrollo, como son los casos de China e India, cuyo potencial se ha venido materializando a lo largo de los últimos años tanto en su estructura

interna como en su apertura al exterior. Sin embargo, no debemos desdeñar la importancia económica y social de diversos países del sureste asiático: Taiwan, Indonesia, Filipinas, Corea del Sur, Malasia, Singapur, Vietnam, Camboya y Laos, que si bien no ofrecen las mismas trayectorias que China e India, sí mantienen un desarrollo orientado hacia la atracción de inversión extranjera. Para ello se han servido de diferentes estrategias, como los procesos de liberalización o las exenciones fiscales temporales, con el objetivo de introducir empresas multinacionales que ayuden a la implementación del modelo económico deseado a través de sus inversiones.

Estos países se han estructurado basándose en una serie de reformas (con excepción de los países que provienen del bloque comunista) que comenzaron con la sustitución en la importación de bienes de consumo, y terminaron, después de impulsar las exportaciones, con una liberalización económica en su sentido más amplio.

China e India conforman en el panorama actual el eje central de lo que significa el fenómeno de la globalización. Nos encontramos ante dos gigantes demográficos, con una población de 1.350 millones en China y de 1.130 millones en la India, lo que supone estar hablando de dos quintas partes de la humanidad. Por ello el fundamento de todas las especulaciones sobre estas dos potencias alcanza su lógica desde el momento en que se ha venido operando un profundo y verdadero cambio de mentalidad en los países desarrollados, como consecuencia, principalmente, del proceso globalizador operado en las diferentes economías. Así, un crecimiento o un desarrollo elevado en otros países no se percibe como una amenaza, sino como una oportunidad que puede favorecer el mantenimiento de las tasas de crecimiento y desarrollo a las que ahora estamos asistiendo.

Cuando comparamos estos dos países observamos que, en los primeros momentos de su evolución, aparecen ciertas similitudes, aunque el devenir posterior de las bases económico-políticas en cada uno de ellos, terminarían consolidando importantes diferencias entre ellos.

En cuanto a las similitudes en el desarrollo económico y social de China y de la India, cabe destacar que se produjo prácticamente la simultánea fundación de los dos grandes países, además de la generalización de la pobreza. Ambos países contaban con enormes poblaciones iniciales, lo que implicaba la existencia de un gran mercado interior. Otro aspecto coincidente en ambas naciones es el hecho de optar, desde sus comienzos, por la planificación económica, con el fin de promover, el desarrollo

de una industria pesada en el país.

El modelo económico elegido para alcanzar el tan deseado fue en ambos casos, el socialismo. No obstante, el modelo que se impuso en China fue más radical, mientras que el socialismo indio fue menos estricto, pues la propiedad privada jugó un papel preponderante. Junto a este modelo económico se propuso, tanto en China como en la India, el denominado enroque productivo, con clara tendencia a vigorizar el consumo de productos propios, en un intento de ejercer también cierto grado de control sobre las importaciones.

Además, ambos países cuentan con una Administración y con un sector público que no acaban de dimensionarse correctamente en relación con el crecimiento que se está produciendo en ellos. Por otro lado los dos países mantienen estructuras similares en lo referente a las exportaciones e importaciones. Por contra, no se encuentran tantas semejanzas entre ellos en relación con los diversos países con los que mantienen relaciones comerciales. La última coincidencia entre estos países es que ambos mantienen valores relativamente bajos en cuanto a la relación deuda exterior –Producto Interior Bruto (PIB)–, y los dos han acumulado reservas a lo largo de los últimos años.

Al establecer las diferencias entre ambas naciones, aparecen gran cantidad de factores sociales, culturales, de estructura demográfica y económica. No obstante, se debe incidir en determinados aspectos que van a condicionar el comportamiento tanto interno como externo de estos países. Así, la India fue una democracia desde su fundación y ha contado con una descentralización mayor que la existente en China, donde el rígido sistema socialista no ha permitido este tipo de estructura sociopolítica.

El modelo de especialización comercial gestionado por la India es mucho menos dinámico y carece de la visible coherencia desarrollada por China. Como consecuencia de ello, esta es una de las causas fundamentales por las que el crecimiento anual del PIB chino ha aventajado, sobre todo en las décadas de los años ochenta y de los noventa, al PIB de la India. Además, hay que tener en cuenta que la población activa dedicada al sector agrario en la India es mayor que la dedicada a los mismos menesteres en China, representando un elevado porcentaje del PIB en aquélla.

En cuanto a la estructura demográfica se observa una notable diferencia en las formas presentadas por los gráficos de las pirámides poblacionales en ambos países. Mientras que la India muestra una pirámide poblacional

regular, es decir, con base mayor y tendencia decreciente del número de individuos que forman las secciones representativas de las edades superiores, China presenta una pirámide poblacional irregular, con gran cantidad de individuos situados en la zona intermedia de la gráfica (entre 30 y 45 años). En definitiva, la media de edad en China es considerablemente mayor que en la India, lo que implica posibles problemas para el mantenimiento, a medio y a largo plazo, del potencial de mano de obra requerido para el sistema productivo chino.

Desde el punto de vista del sector servicios, si bien la cuota de mercado del gigante chino ha ido en aumento, logrando duplicarse en la última década, la cuota de mercado de la India ha cuadruplicado su valor, debido sobre todo a la exportación de servicios relacionados con las tecnologías de la información.

En relación con el crecimiento del PIB, desde mediados de la década de los años noventa, China ha emprendido una trayectoria bastante más dinámica que la India, por ello en la actualidad el PIB absoluto de China es el triple que el alcanzado por la India. Además, las tasas de ahorro privado y de inversión (tanto privada como estatal) son casi el doble en China que en la India. Desde el punto de vista de la composición de los flujos de capital, los que se dirigen hacia la India son diferentes de los flujos dirigidos hacia China.

Otra diferencia entre estos dos países es el hecho de que la India es el país que con más éxito se introduce en los mercados de las exportaciones de servicios (sobre todo en el sector de las tecnologías de la información), mientras que China, por ahora, carece de tal grado de penetración sectorial. En definitiva, aunque tanto China como la India realizaron una verdadera apertura económica en busca de las sinergias del propio mercado, la ventaja para China es evidente. Y ello es debido a que la realización de dicha estrategia en China se acometió con mucha más rapidez que en la India.

### *China*

La República Popular China se encuentra en el este del continente asiático y en la orilla occidental del océano Pacífico. Tiene una superficie terrestre de 9.600.000 kilómetros cuadrados, por lo que ocupa el primer lugar en Asia y el tercero en el mundo después de Rusia y Canadá. Sus dimensiones Norte-Sur y Este-Oeste alcanzan las cifras de 5.500 y 5.000 kiló-

metros respectivamente y su frontera terrestre es de aproximadamente de 22.800 kilómetros.

China posee 6.961 islas de más de 500 metros cuadrados cada una, de las cuales 433 están habitadas. De acuerdo con el principio de «un país, dos sistemas», otras 411 islas están bajo la jurisdicción directa de Taiwan, Hong Kong y Macao. La línea costera de China totaliza unos 32.000 kilómetros, ocupando el octavo lugar en el mundo. Entre ellos se comprenden 18.000 kilómetros del litoral continental y 14.000 kilómetros del insular.

China colinda en tierra con 14 países, que son: Corea del Norte, Rusia, Mongolia, Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Afganistán, Pakistán, India, Nepal, Bután, Myanmar, Laos y Vietnam, y mira a otros seis a través del mar, que son: Corea del Sur, Japón, Filipinas, Brunei, Malasia e Indonesia.

Se cumplen 30 años de las reformas económicas iniciadas en China por Deng Xiaoping, quien llevó al país de su mayor hambruna al éxito más rotundo. Shenzhen es una vibrante ciudad de 8.000.000 de habitantes del sur de China con grandes avenidas, hace 30 años no era más que un pequeño pueblo de pescadores. Tuvo que morir Mao Zedong, y con él la Revolución Cultural, para que Xiaoping tomase el rumbo económico del país después de haber sido vilipendiado por su «alma capitalista». Al grito de «enriquecerse es glorioso», decidió entonces otorgar al pequeño enclave antes citado de Shenzhen, fronterizo con la todavía británica Hong Kong, el estatus de Zona Económica Especial (ZEE). Un experimento de economía de mercado en un país comunista que ha dado como resultado un monstruo. En este tiempo, el «Gran Dragón» no sólo ha despertado, ha pasado de ser una economía marginal, muy por detrás de la española, a amenazar la medalla de bronce de Alemania. Quien busque en Shenzhen la hoz y el martillo lo tendrá difícil, más fácil será encontrar las tiendas con los últimos productos occidentales de lujo, vehículos, ropa, servicios, etc., eso sí, tendrán que hacer frente a una marea de mendigos que se agarran al bolsillo del occidental como si fuera la vida misma. Shenzhen es también prueba de las grandes disparidades sociales de las reformas de Xiaoping, quien, en el año 1978, lanzó el programa de las «cuatro modernizaciones»: agricultura, industria, ciencia y tecnología y defensa.

Un empresario medio de Shanghai, la ciudad más próspera de China excluyendo a Hong Kong, tiene una renta novecientas veces superior a la de un campesino de Guizhou, la provincia más pobre del país. Pero no hay que

buscar una distancia de miles de kilómetros para encontrar brechas abismales. En un país en el que la sanidad es de pago, aunque el precio de los tratamientos es muy reducido, y en el que sólo los funcionarios cuentan con una pensión de jubilación, razón por la que tradicionalmente los lazos entre padres e hijos son muy estrechos, los más desfavorecidos viven en el «sálvese quien pueda». Ese colectivo suma unos 800 millones de personas.

Deng Xiaoping para moderar las disparidades entre las recién creadas ZEE y el campo, permitió a los agricultores vender sus excedentes en el mercado. Si los pronósticos del Gobierno se hacen realidad, 2008 llevará una renta *per cápita* media de 400 euros a las zonas rurales, cuatro veces la de hace una década. Se hará realidad así la profecía del líder económico, que al comienzo de las reformas ya advirtió de que «primero tendrán que enriquecerse unos pocos, y luego llegará el resto». Así, las ZEE como Shenzhen, Zhuhai o Shanghai, se han convertido en gigantes económicos saturados de los que mana desarrollo hacia el centro-oeste del país. Poco a poco, la ola de riqueza va engullendo ciudades cada vez más remotas, como Chengdu, Chongqing o Xi'an, receptoras de inversión local y extranjera en busca de la mano de obra barata que ya no encuentra en la costa este. Un hecho que ha permitido erradicar casi por completo la pobreza extrema en el país, en un logro calificado por Naciones Unidas como «extraordinario». Teniendo en cuenta que en la década de 1960 más de 30.000.000 de personas murieron de hambre, el adjetivo no parece exagerado.

Poco a poco, China ha ido mutando, las ZEE han extendido sus tentáculos por todo el territorio y, ahora, en todo el país funciona un sistema híbrido, denominado oficialmente «comunismo con características chinas», en el que ya está reconocida la propiedad privada. La aprobación de esa ley supone, sin duda, un punto de inflexión en la historia de China, ya que en el comunismo la tierra pertenece siempre al Estado.

La educación es gratuita hasta el nivel de secundaria, y obligatoria para todos los ciudadanos. De ahí que China cuente con una sorprendente tasa de alfabetización, que ronda el 100%. Los estudios universitarios están fuertemente subvencionados, aunque el porcentaje de quienes llegan a ese nivel es todavía pequeño. Y lo mismo sucede con alimentos básicos y combustibles.

Para que la transición no sea excesivamente dolorosa, el Gobierno pretende blindar algunos derechos que considera fundamentales con la nueva legislación laboral, que dota a los trabajadores de unos mínimos que, de momento y hasta que la implementación sea férrea, empresarios

sin escrúpulos se encargan de sortear. Y para que no se materialice el miedo a una invasión extranjera, el Partido Comunista decide blindar también sectores «estratégicos»:

«En el plano económico, se da un capitalismo a medias, existe un importante grado de libertad a la hora de hacer negocios, se han eliminado muchas barreras como la obligatoriedad de aliarse con un socio chino, pero todavía existen sectores intocables, y no podemos olvidar que aquí funciona la planificación económica, la verdadera razón del imparable crecimiento de China. Gracias a que el Partido Comunista puede diseñar planes a largo plazo, el país goza de una estabilidad sorprendente. Eso, en un sistema capitalista, sería completamente impensable» (3).

Sólo en Pekín, cada día se venden 1.500 nuevos vehículos. Actualmente, China importa 7.000.000 de barriles de crudo diarios. En el año 2012, ese número se duplicará. La cuarta potencia económica del mundo es ya la segunda exportadora, tras Alemania, a la que se prevé que superará en el presente ejercicio, y lleva dos décadas creciendo a un ritmo superior al 10%. En el año 2015 será el país que más turistas reciba y, cinco años más tarde, el que principal emisor de viajeros. Ya es el tercer Estado más competitivo del mundo, superando a Japón, en una lista en la que España se encuentra en el número 30. Y su superávit se ha disparado un 84%, situándose en más de 200.000 millones de euros. La liquidez del país permite a sus empresas, muchas de ellas todavía públicas, promover un proceso de internacionalización que incluye la compra de compañías extranjeras. Nunca antes, ni siquiera con la Unión Soviética, un Estado comunista había logrado tales marcas.

Pocos dudan de que, aunque se modere ligeramente, China va a seguir creciendo de forma espectacular, y que su peso en el ámbito internacional se incrementará junto a su PIB. Lo que nadie se atreve a pronosticar es qué sucederá con el sistema que gobierna sobre los 9.500.000 y medio de kilómetros cuadrados del país. La creciente interacción con el exterior de sus 1.350 millones de habitantes, ya sea a través de Internet o del turismo, sugiere la necesidad de un cambio en el ámbito de las libertades individuales. Al parecer no tienen problema en aceptar las directrices del Partido, pero es necesario que China se adapte a las necesidades del siglo XXI, que acaben la censura de Internet y de los medios de comunicación, y que se permita a la población acceder a más puntos de vista. Porque eso no

---

(3) Natxo Artamendi, director del Instituto Hispano-Chino.

tiene nada que ver con el comunismo, sino con el autoritarismo.

El uno de julio de 1997, China adoptó finalmente el eslogan diseñado por Deng Xiaoping de «un país, dos sistemas». Hong Kong entonces, y Macao dos años después, colonias británica y portuguesa respectivamente, se integraron en la china comunista. Mantendrán su capitalismo intacto hasta los años 2046 y 2049, momento en el que se fundirán completamente con la Madre Patria. Teniendo en cuenta los vertiginosos cambios que se dan en el país de Mao, es posible que sea China la que termine adoptando el sistema de las antiguas colonias, y no viceversa. El resultado podría ser similar al Singapur de la actualidad, una ciudad-Estado paradigma del capitalismo que combina una de las mayores libertades económicas del mundo, con un Gobierno autoritario no elegido democráticamente. Son significativas dos características de este modelo. En primer lugar, el hecho de que Singapur también fue colonia británica, y en segundo término, la composición de la población, cuyo 85% pertenece a la cultura china.

#### CHINA Y NACIONES UNIDAS

En el año 1971 ingresa en la Organización de Naciones Unidas (ONU) la China comunista, ocupa el lugar que hasta ese momento tenía la llamada China nacionalista. China, el mayor país en vías de desarrollo, es miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y debido a que ocupa un lugar importante y específico tanto en ONU como en el escenario internacional, siempre persiste en los principios del Derecho Internacional y defiende la supremacía de la Justicia. Actualmente, la comunidad internacional presta mucha atención al papel que debe desempeñar China en el establecimiento de un nuevo orden político y económico internacional. China se opone al hegemonismo y aboga por la coordinación y cooperación entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, en el convencimiento de que su postura contribuye a la paz y el desarrollo mundial.

Se esfuerza en aparecer como mediador en los problemas que se presentan en el continente asiático con el ánimo, sin duda, de aparecer en esta política de comprensión y acercamiento como un líder natural entre sus numerosos vecinos, es también muy importante su influencia en el continente africano y en Latinoamérica con una presencia cada vez más numerosa. En este sentido, aleccionadoras son las iniciativas chinas respecto de la solución pacífica del dilema intercoreano, la distensión de sus relaciones con Taiwan y su adhesión a un «código de conducta» que aleje posibles enfrentamientos en el mar del Sur de China con vecinos del

sureste de Asia. China se adhirió a la lucha antiterrorista internacional, acompañó a Estados Unidos en las votaciones en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y ha jugado un papel determinante para atenuar el conflicto entre Estados Unidos y Corea del Norte.

China se enfrentó en primer lugar a Naciones Unidas para conseguir su entrada que no tuvo lugar hasta el año 1971, debido fundamentalmente al apoyo norteamericano a la China nacionalista. La incorporación de Taiwan, Macao, Hong Kong, el archipiélago de las Spratley en el mar del Sur de la China y el contencioso con Japón fueron los principales hitos en sus relaciones. En la actualidad y tras la recuperación de Macao y Hong Kong se está llevando a cabo un proceso que puede terminar en la reunificación con la adhesión de Taiwan, con la fórmula de un Estado y tres sistemas, recientemente hemos asistido a los resultados del acercamiento entre ambos propiciado por los resultados de las elecciones en Taiwan.

China sostiene que Naciones Unidas desempeñan un papel insustituible en los asuntos internacionales, apoya la solución de los diversos problemas delicados y complicados actuales dentro del marco de Naciones Unidas y las apoya en el desempeño de un importante papel en los ámbitos del control de armas, el desarme, la antiproliferación, etc. China siempre ha cumplido su obligación fiscal asumida con Naciones Unidas en monto íntegro, a tiempo y de manera incondicional. Hasta finales del año 2006, su proporción de cuota de miembro había subido al 2,053% desde el 0,995% en el año 2000, situándose en noveno lugar de entre los países miembros de la Organización y en primer lugar de entre los países en vías de desarrollo.

En el año 2006 China continuó apoyando y promoviendo la reforma de Naciones Unidas. El 9 de mayo fue elegida miembro del primer mandato del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas recién establecido. Manteniendo, junto con los demás países asiáticos, el principio de desempeño rotativo por regiones, China apoyó activamente a Ban Ki-moon en la campaña electoral por su candidatura a secretario general de Naciones Unidas, de suerte que Asia, por medio de un hombre suyo, volvió a ocupar este cargo de la mayor organización mundial después de transcurridos 35 años. En el año 2006 China participó activamente en las acciones de rescate de Naciones Unidas. Envío equipos de tratamiento médico y auxilio a las zonas sacudidas por terremotos de Pakistán e Indonesia y les proporcionó a título de ayuda grandes cantidades de materiales para el tratamiento médico y las necesidades de vida cotidiana. Además, donó una enorme cantidad de materiales a la zona de Darfur (Sudán), aliviando el desastre humanitario allí.

China ha ampliado de continuo su participación en las operaciones de paz de Naciones Unidas. Es hoy el duodécimo país miembro de esta Organización con mayor número de soldados enviados y se sitúa en primer lugar de entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. En septiembre de 1988, China solicitó oficialmente ingresar en el Comité Especial de Naciones Unidas para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. En abril de 1990, China envió cinco observadores militares a la Organización de Supervisión de la Tregua, la de mayor antigüedad de Naciones Unidas. Se trataba de la primera vez que el Ejército chino mandó personal a tomar parte en las operaciones de paz de Naciones Unidas. Al cierre del año 2006, China había enviado un total de más de 6.000 militares, policías y funcionarios de asuntos civiles a 16 operaciones de paz de Naciones Unidas, desplegadas en: Liberia, Afganistán, Kosovo, Haití, Sudán y otras zonas candentes de conflictos.

El 26 de julio de 2006, el observador militar chino Du Zhaoyu, de Naciones Unidas, cayó muerto debido a los bombardeos aéreos de Israel contra una estación de observación de las tropas de mantenimiento de paz de esta Organización en el Líbano, contribuyendo con su preciosa vida a la causa del mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Gracias a su disciplina rigurosa, intrepidez ante los peligros y dedicación abnegada, el personal chino de mantenimiento de la paz ha sido elogiado unánimemente por los organismos pertinentes de Naciones Unidas y los gobiernos y pueblos de los países donde está estacionado.

La posición firme y justa y las propuestas razonables del Gobierno chino de insistir el principio de una sola China son comprendidas y apoyadas cada vez por más países y organizaciones internacionales. Poco a poco, el principio de una sola China es aceptado universalmente por la comunidad internacional. En octubre de 1971, al aprobarse la resolución N. 2758, en la XXVI Asamblea General de Naciones Unidas, se expulsó al representante de las autoridades taiwanesas y se restableció el puesto del Gobierno de la República Popular China en la ONU, con todos los derechos legítimos de China en esta Organización.

En septiembre de 1972, China y el Japón firmaron una declaración conjunta y proclamaron el establecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países. El Japón reconoce que el Gobierno de la República Popular China es el único Gobierno legal de China, comprende y respeta plenamente al Gobierno chino en cuanto a su posición de que Taiwan es una parte inalienable del territorio de la República Popular China. El Japón insiste en la posición de atenerse a las estipulaciones del octavo artículo de la Declara-

ción de Potsdam. En diciembre de 1978, China y Estados Unidos emitieron un comunicado conjunto estableciendo relaciones diplomáticas. Estados Unidos «reconocen que el Gobierno de la República Popular China es el único Gobierno legítimo de China» y «reconocen la posición de China, es decir, sólo hay una China y Taiwan es parte de China». Actualmente, China ha establecido relaciones diplomáticas con 161 países, los cuales reconocen sin excepción el principio de una sola China y prometen tratar las relaciones con Taiwan dentro del marco de una sola China.

#### CHINA Y LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC): LA ECONOMÍA DE MERCADO Y LAS CUATRO REVOLUCIONES

El 11 de diciembre de 2001 se produce el ingreso oficial de China en la OMC. Esta nación está cumpliendo en todos los terrenos sus promesas ante la OMC y ha dado nuevos pasos para ampliar la apertura, incluyendo una considerable rebaja de los aranceles aduaneros, la anulación de diversas medidas extra arancelarias, la ampliación del permiso de acceso de los servicios al mercado y la suavización de las limitaciones impuestas a las inversiones extranjeras en el país, la revisión y definición de leyes y reglamentos referentes al exterior, etc., anticipando una apertura en el campo de los seguros, turismo, servicios y otros dominios dentro de determinados límites. Debido a ese cumplimiento fiel de las promesas, el Consejo General de la OMC coronó felizmente con la segunda verificación transitoria tras el ingreso de China a la OMC. En la V Conferencia de Nivel de Titulares de Ministerio de la OMC, celebrada en Cancún (México), en septiembre de 2003, China y otros países miembros en vías de desarrollo cooperaron estrechamente, salvaguardando los intereses de estos países y fortaleciendo la posición y el papel de los mismos en esta Organización.

China había sido uno de los 23 signatarios originales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en el año 1948. Después de la Revolución China en 1949, el Gobierno en Taiwan anunció que China se apartaría del sistema del GATT. A pesar de que el Gobierno en Pekín nunca reconoció esta decisión de retirarse, casi 40 años después, en el año 1986, China notificó al GATT de su deseo de reasumir su condición de miembro como parte contratante de ese Organismo. China es uno de los 30 gobiernos que de hecho han buscado acceder a la OMC y está en el proceso de instaurar reformas económicas y transformar su economía en una que sea más en base al mercado.

Una parte sustancial del proceso de adhesión de China involucra negociaciones bilaterales entre ésta y los miembros de la OMC. Éstas fueron

usualmente realizadas de forma privada, ya sea en la OMC en Ginebra o en las capitales. Mientras, varias áreas de políticas comerciales de China, esto es, listas de compromisos de acceso al mercado de bienes y compromisos específicos sobre servicios, fue responsabilidad del Partido Laboral mantener un seguimiento del progreso de las negociaciones y garantizar que se cumplieran todos los aspectos de las políticas comerciales de China.

El proceso de adhesión varía en extensión y puede tomar varios años completarlo; mucho depende de la prontitud con que el país pretendiente cumpla no sólo las reglas y obligaciones de los principios económicos del mercado, y sus políticas de competencia y no discriminatorias, sino también con las condiciones de acceso al mercado de bienes y servicios, que el país concede a los otros miembros de la OMC. Debido a que el Partido Laboral toma decisiones mediante consenso, todos los miembros de la OMC y el país que busca la membresía tienen que estar de acuerdo en que se han alcanzado sus intereses individuales y que se hayan resuelto todas sus decisiones relevantes en el curso de sus deliberaciones.

El 23 de abril de 1986, Hong Kong, entonces una Colonia de la Corona Británica, se convirtió en parte contratante del GATT. El 1 de julio de 1997 la República Popular China, reasumió su soberanía sobre Hong Kong. Desde esa fecha, Hong Kong se convirtió en una Región Administrativa Especial de China. Pudo asimismo, continuar decidiendo por sí mismo sus políticas económicas y comerciales, bajo el nombre de «Hong Kong, China», mantener y desarrollar relaciones y concertar e implementar acuerdos con Estados, regiones y organizaciones internacionales relevantes en temas de economía, comercio y otros campos. Subsecuentemente, Hong Kong, como parte contratante del GATT, participó plenamente en la Ronda Uruguay y asumió todos los derechos y obligaciones correspondientes a través de la aceptación formal del Acta Final que Recogía los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Multilaterales de Comercio, redactada en Marrakesh el 15 de abril de 1994. En virtud del artículo XI del Acuerdo de Marrakesh estableciendo la OMC, Hong Kong se convirtió en miembro original de dicha Organización. Conforme a los arreglos anteriormente descritos, Hong Kong continuará siendo miembro de la OMC bajo el nombre de «Hong Kong, China».

De esta manera, la OMC concluyó con éxito las negociaciones con China para su ingreso a tan importante Organización, y a la que están afiliados la mayoría de países en el mundo. El acuerdo constituye el alba de una nueva era en la economía mundial. El efecto no será inmediato, pero la

entrada en escena del 22% de la población mundial como productores y consumidores establece un marco lleno de posibilidades, aunque no exento de riesgos.

China lleva dos décadas aplicando fervorosamente la máxima de Den Xiaoping de que hacerse rico no es malo, con tasa de productividad de dos dígitos. El país ha cambiado radicalmente con la liberación del instintivo impulso comercial de los chinos. Es un cambio radical que no ha llegado a todos. Shanghai quiere volver a ser lo que fue en el pasado y desplazar a Hong Kong como centro económico y financiero de primera magnitud en Asia. Al mismo tiempo, China tiene 300 millones de personas que viven en la miseria absoluta. La apertura económica de los últimos años ha creado una sima entre ricos y pobres. En el campo, del que depende el 70% de la población, hay un creciente malestar y en las ciudades la amenaza del desempleo se convierte en un potencial factor de desestabilización.

La entrada a la OMC supone una victoria para quienes estiman que esta asociación servirá de incentivo para el cambio, en contra de los conservadores que advierten de los graves riesgos inherentes en la modernización. China se abre al mundo, pero el resto del orbe también se pone al alcance de los chinos. Europa sabe lo que eso supone y el comercio entre los dos creció rápidamente. Levantadas las reservas de Estados Unidos, nuestro país fue el único que planteó objeciones a la entrada de China, temeroso de las consecuencias de las importaciones de los textiles asiáticos.

La República Popular China podrá ser en el año 2010 la primera economía del mundo en términos absolutos, pero seguirá siendo un país con grandes carencias, en particular en su infraestructura. Empresas de ingeniería y de gestión podrán tener mayoría de control extranjero. Pekín se abrirá al comercio, pero se resiste a poner en subasta la ideología.

China se ha comprometido pues a emprender compromisos para abrir y liberalizar su régimen de una vez por todas, con el fin de integrarse a la economía mundial. Las implicaciones inmediatas recaen en comercio más predecible y entrada masiva de inversión extranjera; por supuesto, conforme a las regulaciones de la OMC.

A grandes rasgos, las obligaciones que serían observadas por aquel país son radicales, coyunturales y trascendentes:

1. Se otorgaría tratamiento preferencial a todos los miembros de la OMC. Todas las personas y compañías, incluyendo los que no han invertido o están registrados en China, tendrán un tratamiento igual que las empresas establecidas ahí mismo. Las prácticas desleales en precios de

- exportación serían eliminadas. No existiría control de precios por parte del Gobierno para proteger la industria interna. El acuerdo firmado por la OMC repercutiría en la legislación comercial interna. Todas las empresas tendrían derecho a importar y exportar todos los bienes y comercializarlos a través del territorio aduanero con excepciones limitadas. Los subsidios a la exportación de productos agropecuarios serían eliminados.
2. China se reservará el derecho de comercialización exclusiva para productos como cereales, tabaco, combustibles y minerales; productos estratégicos y que ya cuentan con producción importante dentro del país. Además se mantendrán ciertas restricciones en el área de transporte y distribución de bienes dentro del país; muchas de las restricciones que las compañías extranjeras tienen hoy en China serán eliminadas o considerablemente facilitadas después de un periodo de eliminación progresiva de tres años. Esto representa un obstáculo inicial a las empresas comercializadoras y de transporte, sobre todo por el extenso territorio.
  3. En otras áreas, como la protección a los derechos de propiedad intelectual, China instaurará en forma total el Acuerdo Aspectos de Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio desde la fecha de adhesión, de manera que la piratería, tan característica en el Oriente, se vería reducida.

En caso que las importaciones de productos de origen chino ocasionen o amenacen con ocasionar la desorganización del mercado para los productores domésticos o de otros miembros de la OMC, se dará un Mecanismo Transitorio Especial de Salvaguardia por un periodo de 12 años comenzando desde la fecha de adhesión.

La conclusión de las negociaciones para el acceso al mercado de bienes representa un compromiso tomado por China para eliminar gradualmente las barreras comerciales y expandir el acceso al mercado para los bienes de países extranjeros. China ha consolidado todos los aranceles para bienes importados. Después de instaurar todos los compromisos adquiridos, el nivel promedio de consolidación de aranceles de China se reducirá a 15% para los productos agropecuarios. El rango es de 0 a 65%, con el mayor porcentaje aplicado a los cereales. Acordó limitar sus subsidios a la producción agropecuaria a 8,5% del valor de producción agropecuaria.

En los bienes industriales, el nivel promedio de consolidación de aranceles bajará a 8,9% con un rango de 0 a 47%, con la tasa más alta aplicada a películas fotográficas y automóviles y productos relacionados. Algunos aranceles serán eliminados y otros reducidos mayormente para el año 2004, y en ningún caso más tarde del año 2010. La protección a los bie-

nes de consumo final es evidente, sobre todo a los alimenticios, la posibilidad de vender este tipo de artículos es muy baja.

Después de la adhesión, China formará parte del Acuerdo sobre Textiles y Prendas de Vestir y estará sujeto a sus derechos y obligaciones. Los contingentes de los textiles terminarán el 31 de diciembre de 2004 para todos los miembros de la OMC. Debido al potencial del sector, habrá un mecanismo de salvaguardia hasta finales del año 2008 que permitirá actuar a los gobiernos miembros de la OMC con la finalidad de restringir las importaciones en caso de que se presente alguna desorganización en el mercado causado por las exportaciones chinas de productos textiles. La salvaguardia favorece a nuestro país por la reciente y débil recuperación de la industria textil.

Los proveedores extranjeros serán permitidos al servicio en telecomunicaciones establecer empresas mixtas sin restricciones cuantitativas, y proveer servicios en varias ciudades. La inversión extranjera en la modalidad mixta no podrá ser mayor a 25%. Después de un año de adhesión, las áreas podrán incluir servicios en otras ciudades y la inversión extranjera no podrá rebasar el 49%. Dentro de cinco años de adhesión, no habrá restricciones geográficas.

Las instituciones financieras extranjeras podrán proveer servicios en China sin restricciones al cliente para negocios en moneda extranjera. Para los negocios en moneda local, dentro de los dos años de adhesión, a las instituciones financieras extranjeras se les permitirá proveer servicios a todos los clientes chinos.

#### CHINA Y ESTADOS UNIDOS

En el año 2005, a través de entrevistas, cartas y llamadas telefónicas, el presidente Hu Jintao y el presidente George W. Bush incrementaron sus intercambios de ideas y ampliaron su consenso y cooperación, fomentando de manera general las relaciones constructivas de socios entre China y Estados Unidos. En septiembre, durante la reunión-cumbre de la ONU, el presidente Hu Jintao, se entrevistó con el presidente George W. Bush en Nueva York; en noviembre, el presidente norteamericano hizo la primera visita a China en su segundo mandato, y sostuvo una conversación con su homólogo chino, Hu Jintao, en Pekín. Además de las entrevistas de los jefes de Estado de ambos países, el consejero de Estado chino, Tang Jiaxuan, visitó Estados Unidos en julio, el ministro de Defensa estadounidense, Donald Rumsfeld, efectuó en octubre su primera visi-

ta a China cinco años después de tomar la dirección del Ministerio de Defensa, y después la secretaria de Estado norteamericana, Condoleezza Rice, los ministros de Comercio y de Hacienda, el presidente de la Comisión de Reserva Federal, el presidente de la Comisión Bursátil visitaron China por separado. Todo ello demuestra que han aumentado notablemente el diálogo y el contacto entre ambos países a distintos niveles y en diferentes áreas.

China intensificó su cooperación con Estados Unidos en lo tocante al problema nuclear de la península Coreana, la lucha antiterrorista, la tasa de cambio, la exportación de los productos textiles y otros aspectos, creando un positivo fundamento y una buena atmósfera para establecer relaciones constructivas de cooperación entre ambas partes. En agosto, tuvo lugar en Pekín el primer diálogo estratégico entre China y Estados Unidos. En diciembre, se efectuó el segundo diálogo en Washington. En cuanto a las relaciones económicas y comerciales, Estados Unidos se ha convertido en el segundo mayor socio comercial de China y el primer mercado de exportación de productos chinos, mientras China es el tercer mayor socio comercial de Estados Unidos, y el mercado para la exportación estadounidense que creció a mayor velocidad.

En el año 2006, las relaciones bilaterales continuaron avanzando de forma estable, los intercambios de alto nivel fueron frecuentes, las visitas recíprocas entre el personal de ambos países fueron constantes, y el diálogo y la cooperación se continuaron profundizando y afianzando en diversos campos.

Los dirigentes de ambos países continuaron manteniendo estrechos contactos y comunicaciones, y alcanzaron importantes consensos sobre el impulso total de las relaciones de cooperación constructivas. El 18 de abril, el presidente de Estado, Hu Jintao visitó Estados Unidos por invitación. Hu y el presidente George W. Bush coincidieron en que la República Popular China y Estados Unidos comparten amplios e importantes intereses estratégicos comunes y la cooperación de beneficio mutuo tiene amplios horizontes, y en que una buena relación bilateral es de significado estratégico para mantener y promover la paz, la estabilidad y la prosperidad de la región Asia-Pacífico e incluso del mundo. El 16 de julio, Hu se encontró de nuevo con Bush en San Petersburgo (Rusia), en el diálogo entre los dirigentes del G-8 y los dirigentes de los países en vías de desarrollo. Luego, el 19 de noviembre, los dos se encontraron en Hanoi, en la Reunión No Oficial de los Dirigentes de la Cooperación Económica de Asia-Pacífico y ambas partes volvieron a sostener a fondo conversaciones pragmáticas,

para intercambiar opiniones sobre las relaciones bilaterales y los problemas internacionales y regionales de interés común. Los frecuentes encuentros de los dirigentes estatales y de altos funcionarios de ambas partes marcaron que el desarrollo de las relaciones políticas bilaterales había alcanzado un nuevo nivel.

El 8 de noviembre de 2006, China y Estados Unidos efectuaron el III Diálogo Estratégico, en el cual intercambiaron opiniones a fondo sobre las relaciones bilaterales y los problemas internacionales y regionales importantes de interés común. Del 14 al 15 de diciembre de 2006, los dos países realizaron con éxito en Pekín, el I Diálogo Económico Estratégico, con contenidos que atañían a los intereses comunes de ambas partes y que involucraban temas económicos de carácter total, estratégico, de largo plazo y macroscópico. En mayo de 2007, los dos países realizaron el II Diálogo Económico Estratégico en Estados Unidos. Este mecanismo de diálogo, que se activa dos veces al año, ayuda a incrementar la confianza mutua entre ambos países y a disipar las sospechas.

En el ámbito del comercio, los datos del Ministerio de Comercio muestran que, al cierre de noviembre de 2006, el comercio bilateral montó a 238.700 millones de dólares estadounidenses, 24,6% más que el año anterior. De esta suma, las importaciones chinas de Estados Unidos fueron de 53.900 millones de dólares con un aumento del 23%. En los últimos años, China ha sido el mercado principal de crecimiento más rápido para las exportaciones de Estados Unidos. Actualmente, Estados Unidos es el segundo socio comercial y el mayor mercado de exportación de China, y ésta, a su vez, es el tercer socio comercial y el cuarto mercado de exportación de aquél.

Conforme avanzan sin cesar las relaciones bilaterales, los dos países han hallado más y más puntos de convergencia de intereses, han coordinado sus posiciones y han cooperado con eficacia en el problema nuclear de Corea del Norte, el problema nuclear de Irán, la lucha contra el terror, la antiproliferación y otros asuntos internacionales importantes, y el mantenimiento de la paz y la estabilidad en el estrecho de Taiwan se ha convertido en un consenso de ambas partes. China es el mayor país en vías de desarrollo, y Estados Unidos el mayor país desarrollado. La cooperación favorece a ambos, pero se hieren uno al otro si pelean. Por ende, los dos deben fortalecer el diálogo, acrecentar la comprensión, ensanchar el consenso y reforzar la confianza mutua. El desarrollo de la amistad y las relaciones bilaterales no sólo beneficiará a ambos pueblos, sino que también promoverá la paz mundial.

## CHINA Y RUSIA

En el año 2005, China y Rusia experimentaron avances sustanciales en su cooperación en los terrenos energético, financiero y eléctrico, entre otros, e iniciaron el mecanismo de consulta de seguridad estratégica, lo cual redundó en una mayor profundización de las relaciones de asociación estratégica entre ambos países. En junio, los ministros de Relaciones Exteriores de los dos países intercambiaron la autorización del Acuerdo Suplementario de la Sección Oriental de la Línea Divisoria China-Rusia, dando solución definitiva del problema fronterizo entre los dos países. Luego de asistir en mayo a la Ceremonia Conmemorativa de la Victoria de la Gran Guerra Patria de Rusia, el presidente Hu Jintao hizo a finales de junio una visita de Estado a Rusia, y concluyó con el presidente Vladimir Putin la Declaración Conjunta de China y Rusia sobre el Orden Internacional en el siglo XXI, exponiendo de manera integral los criterios de ambos países sobre la actual situación internacional y su posición sobre los importantes problemas internacionales y regionales. En agosto, los dos países participaron en el ejercicio militar conjunto llamado *Misión de Paz 2005* en Vladivostok, Rusia, y en la península de Shandong, en China. En noviembre, en el décimo encuentro a plazo fijo, los primeros ministros de ambos países acordaron reforzar su cooperación en el área de los recursos energéticos, e intensificar su cooperación a largo plazo en la navegación espacial. El primero de enero de 2006, se inauguró oficialmente en China el «Año de Rusia».

En el año 2006 la asociación estratégica China-Rusia y su confianza política mutua se elevaron a una nueva altura. En este año los intercambios en los diversos niveles fueron muy frecuentes, y las visitas recíprocas de alto nivel fueron tan compactas que crearon un nuevo récord en los anales de las relaciones bilaterales. El presidente Hu Jintao y el presidente Vladimir Putin se entrevistaron en cinco ocasiones, se entrevistaron también los presidentes de los Parlamentos y los primeros ministros de ambos países, y no fueron menos frecuentes los contactos entre los dirigentes de sus respectivos departamentos. A medida del continuo progreso de las relaciones, los dos países han estrechado aún más la cooperación en el plano internacional. Han coordinado sus posiciones y han mantenido una estrecha colaboración en los problemas nucleares de Irán y Corea del Norte, impulsando activamente el desarrollo de estos problemas por el rumbo de control. El 12 de enero de 2007, China y Rusia vetaron en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el proyecto de resolución sobre los supuestos derechos humanos en Myanmar presentado

por algunos países occidentales, poniendo de manifiesto su posición común de oponerse a la intervención en los asuntos internos de otros so pretexto de tales derechos. En el año 2006, muestran los datos del Ministerio de Comercio, el comercio bilateral implantó de nuevo un récord histórico, alcanzando los 33.400 millones de dólares, con un aumento del 15% sobre el año precedente. Los dos países planean ajustar la estructura del comercio bilateral, con el fin de asegurar el desarrollo rápido y de calidad a la cooperación económica y comercial.

En el año 2006 China celebró con éxito el «Año de Rusia», y en el año 2007 Rusia está celebrando el «Año de China». Estas actividades son iniciativas creadoras en los anales de relaciones entre ambos países, reflejan la elevada confianza política mutua y la estrecha colaboración estratégica, encarnan la voluntad política de sus dirigentes por desarrollar la buena vecindad, la amistad y la cooperación de beneficio mutuo en todos los sentidos, y demuestran el deseo común y la firme determinación de los dos pueblos a mantener la «amistad de generación en generación» y a ser «buenos vecinos, socios y amigos» por siempre.

#### CHINA Y EUROPA

En el año 2005, al cumplirse el trigésimo aniversario del establecimiento de las relaciones diplomáticas entre China y la Unión Europea, ambas partes fomentaron y perfeccionaron aún más sus relaciones de asociación estratégica en todos los terrenos. Los altos funcionarios de ambas partes intercambiaron frecuentes visitas. El intercambio y cooperación en la economía, el comercio, la ciencia y la tecnología, la cultura, la educación y la justicia marcha a pasos firmes. El 2005 es el «Año de China para la Unión Europea», devino frase reiterada en la sede general de la Unión Europea.

En julio, el nuevo presidente de la Unión Europea, José Manuel Durao Barroso, visitó China. El 5 de septiembre, el presidente en ejercicio de la Unión Europea y primer ministro de Gran Bretaña, Tony Blair, el presidente de la Unión Europea, José Manuel Durao Barroso, y el secretario general de Consejo de la Unión Europea y representante de alto nivel de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Javier Solana, asistieron en Pekín al octavo encuentro-cumbre de los dirigentes de China y la Unión Europea. Ambas partes hicieron públicos la Declaración Conjunta de la VIII Reunión de los Dirigentes de China y la Unión Europea y el Manifiesto Conjunto de China y la Unión Europea sobre los Cambios Climáticos, y suscribieron documentos de cooperación en materia del transporte, protección medioambiental, desarrollo espacial,

construcción del aeropuerto de la capital, entre otros aspectos, elevando aún más el nivel de las relaciones bilaterales.

Las dos partes hicieron constar que el año 2006 es el Año Científico y Tecnológico de China-Unión Europea, y acordaron iniciar cuanto antes las negociaciones sobre el nuevo tratado marco China-Unión Europea para su pronta conclusión. En diciembre, el viceministro de Relaciones Exteriores de China, Zhang Yesui, sostuvo la primera ronda de diálogo estratégico en Londres con el ministro británico de Comercio y Relaciones Exteriores, Ian Pearson, y otros funcionarios de alto rango de la Unión Europea, abriendo el segundo canal de diálogo de alto nivel entre China y la Unión Europea.

En noviembre, el presidente Hu Jintao realizó una visita de Estado a Inglaterra, Alemania y España, infundiendo nueva vitalidad al desarrollo integral de las relaciones bilaterales. China y España publicaron su primer comunicado conjunto desde que establecieron sus relaciones diplomáticas, y decidieron entablar la asociación estratégica en todos los terrenos. En diciembre, el primer ministro, Wen Jiabao, efectuó una visita oficial a: Francia, Eslovaquia, República Checa y Portugal, promoviendo aún más el desarrollo de las relaciones bilaterales en su conjunto.

A raíz del establecimiento de la asociación estratégica total en 2003, las relaciones entre China y la Unión Europea se han continuado desarrollando de forma estable. Ambas partes han incrementado la confianza mutua y las visitas de alto nivel han sido frecuentes. De la parte de China, el presidente Hu Jintao y el primer ministro Wen Jiabao visitaron Europa, sucesivamente. Y de la parte de la Unión Europea, la canciller alemana Angela Merkel, el presidente francés Jacques Chirac y dirigentes de otros muchos países visitaron China. La amistad entre los dirigentes ha desempeñado un papel sustancial en el fortalecimiento del conocimiento y la comprensión entre China y la Unión Europea. En septiembre de 2006, el primer ministro, Wen Jiabao y los dirigentes de la Unión Europea asistieron al IX Encuentro de Dirigentes de China y la Unión Europea en Helsinki, capital de Finlandia, en cuyo proceso, además del diálogo político, ambas partes mantuvieron una cooperación fructífera en los terrenos de la economía y el comercio, la ciencia y la tecnología, la energía, la protección medioambiental y la anti-proliferación. Durante el encuentro, China y la Unión Europea anunciaron el inicio del acuerdo sobre el marco de la asociación de nueva generación entre ambas partes, lo cual marca la entrada de las relaciones bilaterales en una nueva etapa. Adicionalmente, el diálogo estratégico China-Unión Europea al nivel de viceministros de Relaciones Exteriores se ha efectuado

en dos ocasiones, y sus tópicos, además de cubrir las relaciones bilaterales, tocaron también problemas internacionales y regionales. El 24 de octubre, la Comisión Europea publicó oficialmente un nuevo Documento de política con China: «Unión Europea-China: socios más estrechos, responsabilidades crecientes». El Documento dice: las relaciones bilaterales son cada día más maduras y pragmáticas y la Unión Europea debe continuar desarrollando la asociación estratégica con China; al mismo tiempo, las responsabilidades de una y la otra parte están aumentando mientras se vuelve más estrecha la asociación estratégica. En el año 2006, los intercambios económicos y comerciales bilaterales crecieron con ímpetu, de modo que las importaciones y exportaciones entre ambas partes aumentaron en 24%. De enero a octubre, el comercio China-Unión Europea ascendió a 218.900 millones de dólares, lo que permitió a la Unión Europea mantener con firmeza su estatus de mayor socio comercial de China, mientras que ésta continuó siendo el segundo socio comercial de aquélla.

Desde la óptica de la inversión, la Unión Europea prosiguió aumentando su inversión en China. Hasta el momento, los países de la Unión Europea tienen más de 40.000 empresas con su inversión en este país, con un monto acumulativo de inversión efectiva superior a los 50.000 millones de dólares americanos. Por otro lado, la Unión Europea sigue siendo el mayor proveedor de tecnologías para China. En los primeros diez meses de 2006, China suscribió con ella más de 2.000 contratos de importación de tecnologías, por un valor de 7.700 millones de dólares, esto es, el 40% del valor total de tales contratos que ha concluido con el extranjero.

En la actualidad, las relaciones China-Unión Europea han logrado progresos llamativos en diversos campos. Ambas partes vienen marchando hacia una asociación estratégica total todavía más madura.

## CHINA Y JAPÓN

En el año 2005, la cooperación económico-comercial, el diálogo estratégico y los contactos extragubernamentales entre China y Japón vivieron cierto avance. En abril, el presidente Hu Jintao sostuvo una entrevista con el primer ministro japonés, Junichiro Koizumi, durante la Cumbre de Asia-África, y formuló los cinco puntos para desarrollar las relaciones chino-japonesas. En el año, los viceministros de Relaciones Exteriores de ambos países celebraron tres diálogos estratégicos, intercambiaron opiniones sobre las relaciones bilaterales y los problemas regionales e internacionales de interés común y acordaron continuar el proceso de diálogo. El Gobierno chino insiste en los principios, a la vez que se opone resuelta-

mente a la obstinada posición de las fuerzas derechistas en Japón de manipular la Historia y otros temas importantes para las relaciones bilaterales. Acerca del petróleo del mar Oriental, la disputa territorial por las islas Diaoyu y otros problemas heredados de la Historia, el Gobierno chino propone resolver adecuadamente la discrepancia entre ambas partes mediante el diálogo y la consulta, para ampliar la cooperación de beneficio recíproco en todos los terrenos. Los intercambios entre los pueblos chino y japonés siempre han sido muy estrechos. He aquí dos japonesas (al frente) invitadas en una familia china.

El 2006 fue un año de descongelación de las relaciones bilaterales. Con la visita que el primer ministro, Shinzo Ape, realizó a China en octubre como señal, el largo enfriamiento de las relaciones bilaterales desde que Junichiro Koizumi fuera *premier* llegó a su fin e ingresaron en una nueva etapa de desarrollo. Merece atención el que Shinzo Ape eligió a China como el primer destino de sus visitas por el extranjero después de asumir el cargo, y no a Estados Unidos según la tradición. Su práctica no tiene precedentes para Japón desde el término de la Segunda Guerra Mundial. La visita de Ape a China pone de manifiesto el vehemente deseo del Gobierno japonés por mejorar las relaciones con China y revertir el fenómeno de «frío en lo político y calor en lo económico» con el país vecino.

El 18 de noviembre de 2006, durante la Reunión No Oficial de los Dirigentes de la Cooperación Económica de Asia-Pacífico realizada en Hanoi (Vietnam), el presidente Hu Jintao y el primer ministro, Shinzo Ape, se entrevistaron de nuevo. En abril de 2007, el primer ministro, Wen Jiabao, visitó Japón. Es la primera vez que un *premier* chino visitó este país en siete años. Los departamentos de los dos países encargados del trabajo de diversos campos están estudiando programas de cooperación a medio y largo plazo, en tanto que se han reanudado los intercambios militares bilaterales. Como una de las importantes medidas dedicadas a incrementar la comprensión entre los dos pueblos, se celebró con éxito el Festival de Cultura China 2006 en Tokio por un mes, del 17 de noviembre al 17 de diciembre en Tokio. La vuelta de las relaciones políticas al calentamiento también ha promovido todavía más el comercio bilateral.

En el año 2006, según los datos publicados por el Ministerio de Comercio, este comercio superó por primera vez los 200.000 millones de dólares, aumentando en 13% sobre al año anterior. Hoy día Japón es el tercer socio comercial más grande de China. Al cierre de noviembre de 2006, sus inversiones efectivas en este país llegaron a 57.450 millones de dólares en términos acumulativos. Así, Japón es el segundo proveedor de capital

externo para China. En enero-octubre, el importe de las inversiones convenidas de las empresas chinas en Japón fue de 12,1895 millones de dólares, y el monto acumulativo de sus inversiones hechas totalizaron 180 millones de dólares. En el año 2007 se cumplió el trigésimo quinto aniversario de la normalización de relaciones entre China y Japón. Siempre que los dos países se adhieran al principio de «tomar el pasado como espejo y dar de cara al futuro» y traten adecuadamente las discrepancias y fricciones, las relaciones bilaterales recibirán, con certeza, un desarrollo nuevo y aún mayor.

#### CHINA Y LOS PAÍSES AFRICANOS

En el año 2006 fue, sin duda, un gran año en los anales del desarrollo de las relaciones entre China y África. El 12 de enero de 2006, el Gobierno chino publicó el primer documento de la política china con África, el cual pasa revista al proceso de las relaciones amistosas entre ambas partes en los últimos más de 50 años, expone el estatus y el papel de África en la nueva situación, y enuncia de manera total y sistemática la orientación y los objetivos de la política china con África. Del 18 al 29 de abril, el presidente Hu Jintao, realizó visitas de Estado a tres países: Marruecos, Nigeria y Kenia. Del 17 al 24 de junio, el primer ministro, Wen Jiabao, visitó siete países: Egipto, Ghana, el Congo (Brazzaville), Angola, República Surafricana, Tanzania y Uganda. Las visitas de África realizadas sucesivamente por el presidente de Estado y el primer ministro de China en un periodo tan corto de sólo tres meses muestran que China atribuyó suma importancia a ese continente.

Del 1 al 6 de noviembre, los jefes de Estado, jefes de Gobierno o sus representantes provenientes de 48 países africanos, el presidente, Alpha Oumar Konaré, del Comité de la Unión Africana y representantes de diversas organizaciones regionales e internacionales estuvieron reunidos en Pekín. En torno al tema de «amistad, paz, cooperación y desarrollo», los dirigentes chinos y africanos pasaron revista al trayecto de la amistad y cooperación de ambas partes en los últimos 50 años así como los logros conseguidos desde el establecimiento del Foro de Cooperación China-África hace seis años, planearon la futura cooperación pragmática entre ambas partes, aprobaron la Declaración de la Cumbre de Pekín del Foro de Cooperación China-África, Foro de Cooperación China-África-Plan de Acción Pekín (2007-2009) y otros documentos importantes, y alcanzaron consensos sobre el establecimiento y desarrollo de una asociación estratégica China-África de nuevo tipo. En la cumbre el presidente Hu Jintao

dijo que el Gobierno chino fortalecería la cooperación con los países africanos en cinco ámbitos y tomaría ocho medidas políticas, con el fin de impulsar las relaciones de amistad y cooperación a un auge.

Esto significa que China eximirá a África de 10.000 millones de dólares de deuda; capacitará y preparará para ella 15.000 personas calificadas de diversas especialidades en tres años; duplicará su ayuda a África en el año 2009 en comparación con 2006; le proporcionará préstamos y créditos por valor de 5.000 millones de dólares; creará el Fondo de África Central por un monto total de 5.000 millones de dólares, abrirá su mercado en mayor medida a África, etc. El establecimiento de una asociación estratégica China-África de nuevo tipo en la Cumbre de Pekín en forma de documentos políticos fue una creación pionera en los anales de las relaciones bilaterales, así como un nuevo hito en la cooperación Sur-Sur.

China es el mayor de los países en vías de desarrollo, y África es el continente que tiene mayor número de tales países. Las dos partes poseen una fuerte complementariedad económica y contemplan buenas perspectivas de cooperación en procura del desarrollo y la revigorización. El comercio bilateral ha crecido aceleradamente. Se aumentó a 50.000 millones de dólares en 2006, en lugar de tan sólo 12,11 millones de dólares a principios de los años 1950. En la actualidad, China ha sobrepasado al Reino Unido, deviniendo el tercer socio comercial de África, precedido solamente de Estados Unidos y Francia. Del 30 de enero al 10 de febrero de 2007, el presidente Hu Jintao visitó ocho países africanos por invitación. Es su primera gira de visitas en este año, así como un importante acontecimiento en las relaciones entre China y el continente, por lo que reviste un gran significado para promover la amistad y la cooperación entre ambas partes y cumplir los compromisos asumidos en la Cumbre de Pekín.

#### CHINA Y LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN DE SHANGAI (OCS)

La OCS (anexo primero, p. 284), constituye un contrapeso en el nuevo orden internacional. El mecanismo de la OCS, integrada por China, Kazajistán, Kirguistán, Rusia, Tayikistán y Uzbekistán se encuentra en constante perfeccionamiento. En la Cumbre de Moscú celebrada en mayo de 2003, los primeros mandatarios de los seis países miembros firmaron el Manifiesto de los Jefes de Estado de la OCS y nueve documentos jurídicos destinados a reglamentar el mecanismo de las conferencias y el funcionamiento de los organismos permanentes de la Organización. En septiembre, el primer ministro, Wen Jiabao tuvo un encuentro en Pekín con sus homólogos de los otros cinco países miembros.

En dicha ocasión, los seis jefes de Gobierno firmaron una resolución por la que se aprobaba el Programa de Cooperación Económica y Comercial Multilateral de los Países Miembros de la OCS y una serie de documentos. El 15 de enero de 2004, comenzaron a funcionar, en Pekín y Tashkent (capital de Uzbekistán) respectivamente, el Secretariado y la Institución Antiterrorista Regional de la OCS.

China impulsa con entusiasmo los trabajos de esta organización, integrada por China, Rusia, Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán. En junio de 2002, tuvo lugar en San Petersburgo (Rusia), el II Encuentro de los Jefes de Estado de los Países Miembro, en el cual el día 7 firmaron importantes documentos, entre otros la Carta de la Organización y el Acuerdo de los Organismos Antiterroristas de los Países Miembros de la OCS (ratificados el 28 de diciembre del mismo año por el Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional de la República Popular China). Mientras desenvuelve su colaboración en el dominio de la seguridad, los países integrantes promueven su cooperación económica, aumentando la influencia de la Organización en la comunidad internacional y convirtiéndola en una importante fuerza para salvaguardar la estabilidad de la región y fomentar su desarrollo conjunto. Son frecuentes las visitas recíprocas de los dirigentes de los países miembros. En mayo y junio de 2002, el presidente Rahmonov de Tayikistán, el presidente Nazarbayev de Kazajistán y el presidente Akaev de Kirguizistán hicieron respectivamente sendas visitas a China.

China continúa dedicando ingentes esfuerzos a promover la buena vecindad, la amistad y la cooperación entre los países miembros de la OCS, con el objetivo de promover su cooperación pragmática y la construcción de sus organismos. En julio de 2005, la quinta reunión-cumbre de los jefes de Estado de los miembros de la OCS tuvo lugar en Astana, capital de Kazajistán, en la cual, el presidente Hu Jintao pronunció un importante discurso. Los jefes de Estado de los seis miembros de la Organización coordinaron sus posiciones acerca de la cooperación regional en materia de seguridad y economía, formularon posiciones concretas al respecto, e intercambiaron opiniones sobre importantes problemas internacionales y regionales; también firmaron el Manifiesto de Jefes de Estado de los Países Miembros de la OCS, y otros importantes documentos, resolvieron continuar poniendo en práctica medidas concretas para intensificar la unidad, la cooperación contra el terrorismo y el desarrollo económico, decidieron admitir como observadores a Pakistán, Irán y la India, así que el grupo se extendió hasta el Medio Oriente y el subcontinente indico, convirtiéndose en la organización con mayor espacio geográfico en el conti-

nente euroasiático. En octubre, los primeros ministros de los miembros de la OCS celebraron su cuarta reunión en Moscú, a la cual asistió el primer ministro, Wen Jiabao. En el año 2006 la diplomacia de entorno y la diplomacia multilateral de China fueron brillantes.

La República Popular China continuó aplicando el principio de diplomacia de entorno de «tratar de buena fe a los vecinos y tomarlos por socios» y la política exterior de entorno de «ser bueno con los vecinos, tenerlos tranquilos y hacerles prosperar». Con la exitosa celebración de la Cumbre de la OCS y de la Cumbre China-Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ANSEA), y con el planteamiento formulado por el presidente, Hu Jintao de construir una «región armoniosa» y un «Asia armoniosa», los intercambios entre China y los países de entorno se tornaron aún más estrechos, y la diplomacia de entorno de China mostró una tendencia de avance total. Debido a una sucesión continua de actividades exteriores auspiciadas por China, el papel dirigente del país en los asuntos internacionales se ha vuelto cada vez más nítido.

Del 15 al 26 de noviembre de 2006 el presidente, Hu Jintao realizó visitas de Estado a Vietnam, Laos, India y Pakistán, afianzando aún más las relaciones de buena vecindad y amistad de China con los cuatro países. Su visita a India fue otra del jefe de Estado de China a este vecino suyo de Asia Meridional desde hace diez años, y permitió a las relaciones bilaterales lograr un avance sustancial. Luego de reunirse con el primer ministro, Manmohan Singh, Hu expresó que los dos países pueden desarrollarse en común y beneficiarse mutuamente. Además, China e India emitieron una declaración conjunta, afirmando que una pronta solución al problema fronterizo correspondería a los intereses fundamentales de las dos partes.

La visita de Hu a Pakistán añadió una fuerte pincelada colorida a la amistad tradicional entre ambos países. Antes de que Hu dejara Pakistán, los dos países emitieron una declaración conjunta. En ella China aseveró que continuaría considerando las relaciones bilaterales desde la altura estratégica y desde la perspectiva de largo plazo, y Pakistán recalcó que las relaciones con China constituían la piedra angular de su política exterior.

Por medio de la diplomacia de buena vecindad, al fortalecer la confianza política mutua y la cooperación económica y comercial con los países de entorno, China también ha cooperado con ellos en los campos de la lucha antiterrorista, la lucha antidrogas, el ataque al crimen transnacional, la seguridad marítima, la sanidad y la prevención de epidemias, y la prevención y reducción de desastres. Aparte de forjar un buen ambiente de

entorno para la construcción económica del propio país, la diplomacia de buena vecindad de China ha hecho importantes aportes al fomento de la paz y el desarrollo mundiales.

El presidente chino, Hu Jintao posa para fotografías con los dirigentes de los otros países miembros de la Cooperación Económica de Asia-Pacífico. China siempre ha aplicado la diplomacia de entorno de amistad y paz.

A finales de mayo de 2006 tuvo lugar en Pekín la II Reunión Ministerial del Foro de Cooperación China-Países Árabes, profundizándose consecuentemente la amistad y la cooperación bilaterales. El 15 de junio se celebró la Cumbre de la OCS en esta ciudad, la cual dio coincidencia con el quinto aniversario de la Organización y con el décimo aniversario de la formación de la modelidad «Cinco de Shanghai» y revistió un importante significado de mojón. Gracias a la Cumbre, la OCS logró un posicionamiento más claro y un rumbo de desarrollo mejor definido. Las partes asistentes a la Cumbre alcanzaron amplios consensos en cuestiones de la construcción de mecanismos, la cooperación para la seguridad y la cooperación económica.

El 30 de octubre de 2006 se efectuó en Nanning (China), la Cumbre en conmemoración del décimo quinto aniversario del establecimiento de relaciones de diálogo China-ANSEA. En la ocasión ambas partes se determinaron a establecer la zona de libre comercio China-ANSEA en el año 2010, y a hacer realidad el libre comercio de mercancías entre China y los seis antiguos miembros de la ANSEA en 2010 y, luego, en 2015, hacer lo mismo con: Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam. Tal como dijo el primer ministro, Wen Jiabao en el discurso de apertura, las relaciones China-ANSEA viven el mejor periodo histórico de desarrollo, la confianza política mutua entre ambas partes se ha incrementado notablemente, los logros de la cooperación económica y comercial son considerables, la edificación de la zona de libre comercio avanza con pasos seguros y los intercambios y la cooperación en los diversos dominios se han ensanchado sin pausa.

En el año 2006 el problema nuclear de Corea del Norte continuó concitando la atención al mundo. Luego de su prueba nuclear, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprobó por unanimidad una resolución, para condenar la acción de Corea del Norte y aplicarle sanciones. El 18 de diciembre de 2006, gracias a las activas gestiones de China, las conversaciones a seis bandas, interrumpidas por un espacio mayor de 12 meses, se reanudaron en Pekín. Del 8 al 13 de febrero de 2007, China, Corea del Norte, Corea del Sur, Estados Unidos, Rusia y Japón efectuaron las conversaciones de la tercera etapa de la quinta ronda de conversaciones a

seis bandas en Pekín y aprobaron el primer documento oficial sobre la implementación de la Declaración Conjunta del 19 de septiembre de 2005; entretanto, Corea del Norte manifestó su disposición a aceptar la compensación económica y de seguridad y a renunciar a las armas nucleares. El 19 de marzo de 2007 se convocaron las conversaciones de la sexta ronda a seis bandas. En fin, China ha ejercido un papel positivo en el impulso de las conversaciones y en el arreglo de la crisis nuclear de Corea del Norte.

Por añadidura, el presidente, Hu Jintao asistió a la XIV Reunión No Oficial de Dirigentes de la Cooperación Económica de Asia-Pacífico celebrada en noviembre en Vietnam, en cuyo transcurso emitió la sonora voz de China por el establecimiento en común de una región armoniosa Asia-Pacífico. Y el Foro de Cooperación China-África celebrado en el mismo mes fue un modelo más que exitoso de la diplomacia multilateral de China. Los intercambios militares son un barómetro de las relaciones entre países, así como una extensión y complemento de la diplomacia tradicional. En el año 2006 estos intercambios de China con el exterior dieron una abundancia de frutos también.

A lo largo del año, el Ejército chino realizó toda clase de intercambios con sus contrapartes de más de 130 países, atendió las visitas de 40 y tantos ministros de Defensa o dirigentes militares de rango de jefe de Estado Mayor General, asistió a más de 40 actividades de cooperación entre consultas y diálogos bilaterales o multilaterales, y llevó a cabo ayudas humanitarias en lo material al Líbano, Indonesia y Filipinas.

Las visitas de alto nivel entre Ejércitos tienen un importante significado para promover los intercambios y la cooperación y acrecentar las relaciones de amistad entre ellos y entre países. En el año 2006, la participación directa de los dirigentes de alto nivel del Ejército chino en los intercambios militares con el exterior continuó manteniendo el ímpetu de desarrollo. Las frecuentes giras de visitas hechas por altos dirigentes de la Comisión Militar Central incrementaron la confianza mutua y la comprensión entre los Ejércitos de China y otros países, ampliaron los consensos y promovieron la cooperación. Por otra parte, visitaron China ministros de Defensa o dirigentes militares de rango de jefe de Estado Mayor General provenientes de más de 40 países. Gracias al impulso de las visitas recíprocas de alto nivel, las relaciones entre los Ejércitos chino y ruso progresaron con profundidad, y las relaciones entre los Ejércitos chino y estadounidense se desarrollaron con pasos firmes y de manera saludable. China ha desple-

gado los intercambios y la cooperación militares con diversos países en todas direcciones y en múltiples niveles.

Los intercambios y la cooperación pragmáticos del Ejército chino con ejércitos extranjeros, tales como ejercicios militares conjuntos y consultas y diálogos sobre defensa y seguridad, han ensanchado sus influencias en el exterior. En septiembre y noviembre de 2006, la fuerza naval de China y la de Estados Unidos llevaron a cabo ejercicios conjuntos de busca y rescate marítimos en dos etapas, en las aguas territoriales de uno y el otro país, sucesivamente, lo cual marcó un nuevo punto de partida para los intercambios entre las dos Armadas. En septiembre, China y Tayikistán realizaron el ejercicio militar conjunto antiterror *Colaboración 2006*, por medio del cual exploraron el modo de mando y el de operación para tales ejercicios, ensayaron la colaboración de operaciones entre ambos Ejércitos y asentaron buenos cimientos para intensificar el mecanismo de cooperación antiterror entre los dos países. Por lo demás, el mencionado ejercicio hizo exploraciones provechosas para el ejercicio militar conjunto de la OCS en el año 2007. En diciembre, el Ejército chino efectuó el ejercicio conjunto antiterror *Amistad 2006* con el Ejército paquistaní en Pakistán, de suerte que se consolidaron y profundizaron aún más las relaciones de amistad entre los dos países y entre sus Ejércitos y se promovió la cooperación bilateral en el ámbito de la seguridad, sobre todo en el ámbito antiterrorista.

China siempre confiere importancia a la consolidación y el desarrollo de la amistad y la cooperación con los Ejércitos de los países de entorno y mantiene activamente la estabilidad estratégica en la región de entorno. En el año 2006 sus delegaciones militares de diversos niveles visitaron con éxito más de 20 países de Asia Oriental, el sureste asiático, Asia Meridional y Asia Central. Al propio tiempo, por invitación visitaron China cerca de 30 delegaciones militares de alto nivel y más de 30 delegaciones especializadas provenientes de los países de entorno. Aparte, las autoridades del Ejército chino incrementaron los intercambios militares con países de Asia Occidental, África, Pacífico Sur y Latinoamérica y abrieron activamente nuevos campos para los intercambios.

Conversando un oficial chino y colegas extranjeros, todos participantes en el ejercicio multinacional de Armadas *Aman 07* patrocinado por Pakistán. Los intercambios militares son un barómetro de las relaciones entre países, así como una extensión y complemento de la diplomacia tradicional. En el año 2006 estos intercambios de China con el exterior dieron una abundancia de frutos también.

### *India, potencia emergente, la ventaja de la democracia y el idioma*

La India puede ser definida «Estado-civilización», en el que el factor unificador es una cultura común, entrelazada con el elemento religioso. Este último elemento es el que verdaderamente fundamenta la cohesión interna, evitando los posibles factores de crisis, aunque también es cierto que el laicismo existente es otro de los elementos generadores de estabilidad social en el país (teniendo en cuenta que casi un quinto de la población de la India practica la religión musulmana).

Aunque estemos hablando de aspectos que difuminan las posibles causas de ruptura del sistema sociopolítico hindú, se deben considerar los constantes celos entre las comunidades musulmana e hindú, que fueron los que propiciaron el proceso de escisión entre la India y Pakistán. Otro de los elementos condicionantes en cualquier actuación política o económica es el hecho de encontrarse ante un país con 24 idiomas principales (hablados por más de un millón de personas) y más de 216 con los que se comunican una cantidad importante de indúes, y que además cuenta con más de 22 alfabetos principales.

El nacionalismo hindú emergió con fuerza en la etapa final de la independencia india y como consecuencia lógica de su diversidad sociopolítica. Este nacionalismo hindú, en un afán reivindicatorio de la fortaleza de la nación, se estructuró en torno al concepto de «hinduidad». Este término se ha venido utilizando por casi todos los partidos políticos ante las convocatorias electorales.

El modelo económico de la India se ha estructurado en torno a la denominada doctrina nehruniana, con base en un socialismo premarxista, pero sin la habitual centralización del comunismo puro. Por ello, el sector privado siempre ha constituido un elemento importante de la economía hindú.

La India cuenta con grandes grupos industriales, cuyo origen se encuentra en las grandes empresas familiares. Estas empresas han tenido a las relaciones de dependencia y de subordinación entre los distintos miembros de las familias, como línea definida de su desarrollo y evolución. Tal estructura determina las decisiones de carácter operativo, comercial y financiero de las empresas.

Han sido los grandes grupos familiares mencionados anteriormente quienes han protagonizado el crecimiento económico de la India durante los últimos años. Este hecho se basa en la existencia de un sistema financiero mayoritariamente público, pero que con sus deficiencias estructurales

no permite –salvo a las mencionadas empresas familiares– tener acceso a una financiación que facilite el adecuado desarrollo de negocios en los diferentes sectores de la economía. Como consecuencia de ello, los grandes conglomerados de empresas son los que han tomado la iniciativa frente al Estado en el desarrollo empresarial y económico del país.

De la mano de la evolución del tejido empresarial, se experimentó un cambio en lo que respecta al rígido sistema de intervención por parte del Estado. Este sistema se había fundamentado en la generación masiva de puestos de trabajo y en el control de los precios, para tratar de paliar directamente uno de los males endémicos del país: la pobreza. Este modelo económico comenzó a tambalearse por dos hechos relevantes: la desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que provocó un acercamiento a Estados Unidos, y la crisis sufrida por el país en su balanza de pagos, cuestión que obligó a abrir la economía hacia el exterior, además de a la liberalización del sector servicios.

Todas las reformas se dirigen hacia la reducción del déficit público mediante la disminución del gasto público. Para lograrlo, se procede a la eliminación de los subsidios, a la privatización de las empresas públicas y a la aplicación de las reformas estructurales dirigidas a la reducción de las pérdidas del sector público empresarial, buscando la contención del endeudamiento externo y la atracción de la inversión extranjera. Además, se propone una reforma del comercio exterior a través del progresivo desmantelamiento de las medidas de protección no arancelarias.

Las opciones de la actual India para alcanzar un lugar de privilegio en el escenario mundial pasan por la maximización instrumental de los tres modelos que han estado presentes en el devenir de la India, es decir, el modelo económico, el modelo político y el modelo de política exterior. No obstante, y al hilo de todo lo argumentado, se tienen que considerar otros factores que han servido de palanca a los modelos citados anteriormente. Por un lado, la participación de la formación bruta de capital en el PIB, que ha registrado un elevado incremento en los últimos años. Por otro lado, la productividad del capital, que también ha experimentado un incremento considerable en las últimas décadas. Por último, y como factor de estabilización, se debe señalar el aumento de las inversiones de carácter privado en la economía, teniendo hoy día un mayor peso que las de carácter estatal.

Aun con todo lo expuesto, el modelo actual de la India adolece de un defecto muy perceptible, como es el hecho de haberse producido un desarrollo muy desigualmente repartido sobre la geografía del país. La India sufre un

importante déficit general de infraestructuras en todo el país, y particularmente de las relacionadas con el transporte, ya que se da el caso de que, aun siendo una economía con elevado crecimiento anual, existen zonas donde el acceso al agua potable está restringido a unas pocas horas al día.

El pilar del modelo económico actual de la India lo forma el direccionamiento de toda su maquinaria productiva hacia el sector servicios y la agricultura aparte de seguir explotando el crecimiento que el sector de las Tecnologías de la Información experimentó en los años noventa acompañado por su gradual liberalización. Esta formulación está sustentada en la evolución sociocultural del país, pero sin olvidar el fuerte contraste entre la alta cualificación y las elevadas tasas de analfabetismo todavía existentes. No obstante, no van a faltar oportunidades para presentar tasas de crecimiento económico que le sitúen en un plano de gran relevancia global, junto con otros países que se encuentran en la misma tesitura, como son: Brasil, Rusia y China.

Así, no es de extrañar que hoy día en la India la agricultura se posicione como el valor más importante dentro de la economía, ya que genera trabajo para más de la mitad de la población. Además, la posibilidad del autoabastecimiento ha logrado difuminar, en determinados momentos, situaciones económicas y sociales de muy difícil contención. El sector industrial, por su parte, ha evolucionado basándose de la desburocratización en todas sus actividades, mediante el impulso de la entrada de inversión extranjera, con el fin de procurar una fuerte renovación en el entramado de todo el sector.

Teniendo en cuenta el importante papel de la política exterior como elemento estabilizador para el país, la estrategia desarrollada por la India en sus relaciones internacionales, pasa, en primer lugar, por la búsqueda de cierta seguridad frente a la amenaza paquistaní (relaciones que han estado siempre sometidas a fuertes tensiones de carácter religioso), y en segundo lugar, y como consecuencia de la necesidad de mantener un grado elevado de influencia internacional (incluyendo su conocida posición de no alineamiento en asuntos como la proliferación nuclear), la India aspira a posicionarse como líder regional.

El comercio indio se fundamentó en una liberalización muy reglada, buscando un mayor dinamismo que potenciase el *trading* con el exterior. Esto reportaría no sólo divisas sino también la apertura de nuevos mercados y un mejor desarrollo de los ya existentes, con la consiguiente evolución social y económica.

En lo referente a la fuerza laboral y al mantenimiento del actual modelo económico, la India estará en condiciones de agregar hasta el año 2020, cerca de 250 millones de personas al mercado laboral, sobre la estructura de su pirámide demográfica, la cual no evidencia las alteraciones presentes en la pirámide poblacional de China. Por otro lado, no hay que olvidar el proceso de urbanización que está experimentando el país, el cual va a formar un tándem con la disponibilidad de mano de obra. La entrada en juego de estos dos factores va a permitir que gran parte del aumento de la oferta de trabajo se centre en la industria y en los servicios, reforzando el cambio estructural de la economía hindú, cuyas consecuencias se reflejarán en un cambio sociológico y político en el país.

Con estos datos, muchos analistas colocan a la India como el país que estará a la cabeza del crecimiento mundial en el futuro (con una tasa de crecimiento esperada en torno al 6% anual), y se espera que en el año 2050 sea el país más poblado del mundo, además de conseguir situarse, gracias a su modelo económico, como la tercera economía mundial.

Los cambios y las evoluciones que se observan en el modelo económico de la India han sido numerosos, pero el sector servicios se ha erigido como el verdadero motor de su crecimiento (a lo largo de los últimos 15 años, el sector servicios representa el 63% del crecimiento acumulativo del PIB). La base del crecimiento experimentado por este país no tiene nada que ver con el modelo básico de crecimiento de China, donde la nota característica ha sido un alto nivel de ahorro, que ha permitido la financiación de la inversión con creces. Sin embargo, en la India no se han registrado estas tasas de ahorro, siendo la demanda interior el verdadero actor clave del crecimiento.

Junto a este factor se encuentra otro de la máxima relevancia, como es el problema del control a la baja del déficit público. Ello genera la necesidad de acometer una serie de reformas estructurales de vital importancia sobre dos elementos fundamentales. Por un lado, la dificultad para manejar el gasto público, basado en las transferencias al sector privado y en la inversión. Por otro lado el desfase del sistema impositivo lo que genera la falta de eficiencia recaudatoria del sistema fiscal. Además, la India cuenta con un elevado nivel de fraude fiscal que aumenta el desequilibrio del sistema de recaudación. Es interesante analizar la forma en que la India comienza a afrontar los problemas que China está sufriendo en el presente, como es el caso del denominado *leak of floating* o temor a dejar flotar libremente la propia moneda en los mercados de divisas. Como consecuencia de ello,

ante los posibles ataques especulativos, el Banco Central de la India ha de neutralizar los efectos monetarios aplicando para ello medidas de esterilización, anteriormente analizadas para el caso de China.

El país cuenta, además, con un alto nivel de especialización en sectores como el de las nuevas tecnologías que va a permitir la creación, tarde o temprano, de empresas locales con mano de obra altamente cualificada. Todo ello favorecerá la generación incesante de activos para el propio país, propiciando la inevitable maximización de las economías de escala en torno a los diferentes sectores empresariales. La globalización y la apertura de mercados que ésta proporciona favorecen elevados índices de desarrollo económico en los países que apuestan por economías abiertas y liberalizadas. Los dos gigantes, China e India, siguen siendo los destinos preferidos de las inversiones realizadas por empresas con marcado carácter internacional. Así, sus modelos económicos evolucionan hacia estructuras estables y congruentes con su acervo económico, social y cultural, lo que facilita la implementación de estrategias expansivas para las empresas inversoras.

Como consecuencia de todo ello, la cuota de participación en el comercio a escala mundial de los países estudiados muestra una evolución mayor que la reflejada por Latinoamérica, su aparente competidor en inversión extranjera directa. Además, y en cuanto a la tasa de crecimiento observada en el año 2006, para China fue superior al 8%, en torno al 5,8% para los países de Asia del Este (excluida China), del 4,7% para los países de Asia del Sur (excluida la India) y más del 6,7 % para la India, frente al escaso 3,9% de Latinoamérica. Cifras que, en vista de la inestabilidad política en algunos de los países de referencia en el área latinoamericana, hacen presagiar la continuidad descendente en sus tasas de crecimiento.

#### *«Chindia», el progreso de China e India*

Nunca en la Historia se había visto un despegue de dos naciones de tal importancia a la vez. Con la particularidad de que sus capacidades técnicas y empresariales las están convirtiendo ya en algo más importante de lo que podría pensarse por la simple baratura del trabajo de ensamblaje en las fábricas. Suscitándose incluso la idea de un proyecto común, «Chindia», que no parece vaya a ser posible, por razones de rivalidad política y económica. Aunque si ambos sistemas económicos colaboran entre sí, como preconizó Hu Jintao en Bengalar el verano de 2007, «sobrepasarían las capacidades técnicas e industriales del resto del mundo» (anexo segundo, p. 287).

No es extraño, pues, que en los países occidentales se esté viviendo un verdadero choque de futuro, al contemplar la emersión de las dos grandes naciones asiáticas. En Estados Unidos, donde la inquietud es mayor, al ver que el hegemonismo está en peligro, se publican amplios estudios sobre tan rápido progreso, en especial el de China; dibujándose a veces negras perspectivas sobre lo que significa el imparable ascenso de la tierra de Mao y Deng Xiaoping. Un alarmismo que es entendible, pero que Estados Unidos y otras potencias tienen que resolver, comprendiendo lo inevitable de hacer un hueco en todos los órdenes de la globalización al vasto territorio comprendido entre los ríos Indo y Amur.

Naturalmente, la senda del progreso de «Chindia», está pavimentada de cualquier suerte de problemas, sobre todo en los temas de medio ambiente, con todavía insuficientes exigencias para cuidar el entorno (no aplican el Protocolo de Kioto), y menores capacidades aún para hacerlas cumplir. Sin olvidar el dualismo brutal en ambas sociedades, una de ellas todavía con castas y pobreza masiva, y la otra con grandes desequilibrios por las diferencias de crecimiento entre la costa del Pacífico y el interior. Además, está el problema de que las dos naciones tienen economías muy endeudadas y sistemas financieros aún poco desarrollados; así como cuestiones de salud y de pensiones, cuya solución a largo plazo está por abordar globalmente.

Sin embargo, por encima de esas y otras dificultades, los dos Estados con mayor población del planeta crecen a ritmos muy elevados, entre el 6% y 10% anual, algo que está cambiando estructuralmente el panorama de la globalización. Los mercados ya no pueden analizarse sin tener en cuenta que «Chindia» se desenvuelve con un protagonismo creciente en el escenario mundial, que ofrece grandes posibilidades a la economía de los países industrializados: expectativas de intercambios, de inversiones, oportunidades de negocio, etc. Es como descubrir un nuevo mundo lleno de desafíos, pero también de inmensas oportunidades.

El crecimiento comparativo de China e India, ha sido y será objeto de numerosos artículos y libros, sin que haya unanimidad sobre cuál de las dos será el más importante a largo plazo. Algunos ven que la veloz expansión de China, sobre todo en el sector industrial, será imparable en las próximas décadas: la ventaja existente ya es demasiado grande como para que el diferencial pueda cubrirse en toda una generación.

Por el contrario, algunos ven en el espectacular avance de India en el sector servicios, y marcadamente en todo lo relacionado con el uso del idioma inglés

–Tecnologías de la Información y de la Comunicación–, una ventaja insuperable; que en una sociedad global, podría darle el papel protagonista sobre el antiguo «Celeste Imperio». Pero tampoco eso es tan seguro, pues el inglés, el idioma global para la economía y el comercio, está convirtiéndose en China en un gran reto para millones de personas; desde el punto y hora en que la creciente clase media del país tiene ansias de dominarlo.

Otra cuestión que de manera continua está sobre el tapete cuando se comenta la expansión comparativa a los dos lados de los Himalayas, es si China acabará siendo una democracia a plazo medio. O si el papel regulador del Partido Comunista va a mantenerse indefinidamente, con toda una serie de perfiles autocráticos inexistentes en la India. En esa dirección, los partidarios del desarrollo hindú mantienen opiniones muy optimistas para el subcontinente.

Por último, podría decirse que sin olvidar sus problemas con Pakistán por Cachemira, las cuestiones internacionales de India son de gravedad mucho menor que las de China, sobre todo a causa del conflicto latente respecto de Taiwan, y la posible interferencia de Estados Unidos en esa área geopolítica.

Es posible afirmar que en unos 20 años este siglo no será estadounidense, ni europeo, sino asiático. Lo que se debate es si la futura potencia mundial será China o India. Por el momento no hay dudas de que China lleva la delantera.

En los últimos 25 años China ha instrumentado un programa de reformas económicas, una combinación de políticas gubernamentales y de iniciativa privada a niveles locales con el empleo de trabajo eficiente y barato en el marco de una economía abierta al comercio internacional que atrae ingentes inversiones extranjeras e importación de tecnologías.

En el año 2006 se invirtieron en China 60.300 millones de dólares contra 4.600 millones en India. El grado de alfabetización chino es de 90,9%, contra el 60% en India. Este país ha logrado en los últimos años un respetable aumento del promedio de productividad –4,1%– pero China lo ha superado con 8,7%. En los últimos 15 años el grado de ocupación en el sector de servicios se ha triplicado en China, mientras en India ha aumentado en 20%.

Los partidarios de India tienen una diversa visión. Destacan la ventaja de contar con empresas que han estado integradas en la economía mundial desde los tiempos de la colonización británica, como lo demuestran

las ofertas de adquisición de Mittal Steel por Arcenor y de Tata Steel por Corus. La India viene inmediatamente después de China en cuanto a crecimiento y aunque la mayoría de su población tiene bajo nivel educativo, tiene el mayor número de ingenieros y científicos en el mundo y es el mayor centro de tercerización de informática y también de servicios telemáticos.

Según los prochinios la emergencia de India está siendo sobredimensionada con la intención de que sirva de contrapeso al inevitable ascenso de China al sitio de primera potencia mundial hacia el año 2025.

La expansión china provoca temores. En el año 1975 el PIB de India superaba al de China en 9%, hoy el PIB indio es sólo el 40% del chino. China se ha convertido en un motor fundamental de la economía planetaria, que cada año recicla su superávit comercial de 124.000 millones de dólares con Estados Unidos mediante compra de Bonos del Tesoro estadounidense. Está acelerando el proceso de urbanización y se estima que 400 millones de campesinos se trasladarán a las ciudades antes del año 2020 pasando del actual 41,8% al 75% de urbanización. En los países occidentales una transformación semejante llevó tres siglos.

La actitud china consiste en minimizar su proyección global. En conversaciones privadas los dirigentes chinos sostienen que sólo cuando su país consiga resolver sus problemas internos, no antes del año 2025, podrá ocuparse de los asuntos internacionales.

Aquí surge un tema capital: si la mágica fecha del 2025 tiene fundamento, significa que China está destinada a jugar un papel de potencia mundial en cualquier caso y más allá de sus intenciones.

Recordemos que en función de su crecimiento Pekín requiere cantidades inmensas de materias primas y particularmente de petróleo, del que importa 70% de los 5,5 millones diarios de barriles que consume. Se estima que esa cantidad se duplicará en los próximos años y que esto llevará a un choque de intereses con Estados Unidos, sumamente sensible en materia de petróleo.

En conversaciones privadas el presidente, Hu Jintao, prevé que con el ritmo actual de endeudamiento hacia China, no es plausible que hacia el año 2025 Estados Unidos pueda tener alguna capacidad de presionar a Pekín y agrega que no es realista la hipótesis de un conflicto militar que, opina, Washington no podría vencer. Además de la inmensa cantidad de bonos norteamericanos que podría vender, Pekín podría convertir a euros los 680.000

millones de dólares de sus reservas, doblando la economía estadounidense. Los dirigentes de Washington sostienen que esa hipótesis es absurda pues debido a la interdependencia entre los dos países, la crisis golpearía igualmente a China. Hu Jintao comenta que esa tesis es aceptable mientras Washington se comporte correctamente, pero que si opta por enfrentar a China, una maniobra monetaria le resultaría menos costosa que una guerra.

En su visita a New Delhi, Hu Jintao aseveró que:

«El camino que emprendimos y el ritmo de nuestro desarrollo tienen grandes implicancias para la paz y el desarrollo de Asia y del mundo. India y China tienen un interés común en que avancen el multipolarismo y la democratización de las relaciones internacionales.»

Para los observadores es llamativo que la única vez que Hu Jintao ha hablado de multipolarismo y la democratización de las relaciones internacionales haya sido en referencia a los intereses comunes de India y China.

¿Puede esto aludir al comienzo de una nueva entidad geopolítica, «Chindia», donde más de 2.000 millones de personas integrarían un bloque sin precedentes en la Historia? ¿Por qué luchar entre ellos (y por cuenta de otros) cuando aliándose el resto del mundo se vuelve irrelevante? La India tiene los mismos problemas de China en relación a la energía y las materias primas: o los encaran juntos o un enfrentamiento será ineludible, con o sin maniobras externas.

¿Cómo será el ordenamiento planetario en el año 2025? ¿Multipolar, con China e India potencias mundiales o sólo China al timón? No lo sabemos pero es importante destacar que en cualquier caso se tratará de una hegemonía diferente a la norteamericana, afirmada sobre sus propios valores y estilo de vida. No es concebible que China pretenda imponer su propio modelo político, su cocina, su música y su modo de vestir en todo el mundo. En la historia china ha sido proverbial la falta de interés por la vida más allá de sus propias fronteras.

El Imperio del Medio era el centro de la armonía y de la civilización, fuera estaban los bárbaros contra los que se construyó una muralla gigantesca. Estaremos ante un gran imperio comercial, donde probablemente los intereses chinos se sobrepondrán a todos los demás, con franca indiferencia por la justicia social internacional o por la suerte de los débiles, de acuerdo con la milenaria tradición china.

## **A modo de conclusión**

No sabemos en que terminará la evolución del comunismo chino; entre el pensamiento explícito de Den Xiaoping que persigue el ideal comunista de dar a cada hombre según sus necesidades y para ello ve necesario obtener a cualquier precio (economía de mercado) los medios para satisfacer esas necesidades y el pensamiento occidental simplificador que espera que la economía de mercado y sus consecuencias de bienestar material lleven al pueblo chino a la democracia, pueden plantearse otras hipótesis intermedias. Si China consigue convertirse en la primera potencia económica mundial en un futuro (las noticias a principios del año 2009 eran de que había alcanzado la tercera posición adelantando a Alemania) podía significar el triunfo de un sistema comunista con sus características propias que rápidamente se puede extender a otros continentes como África e Iberoamérica, donde la influencia china crece paulatinamente.

En paralelo con el desarrollo económico de China nos encontramos con la otra potencia emergente, la India, que con una población casi tan numerosa intenta competir con China por el liderazgo regional y su influencia en el mundo. En la India se presentan dos circunstancias que pueden tener un peso importante en esta competición por su proyección exterior, la primera de ellas es que la India es una democracia y la segunda es que el conocimiento del idioma inglés está muy extendido.

El futuro de Naciones Unidas y de su Consejo de Seguridad, pasa por reconocer el peso de las grandes potencias, la transformación de la Organización tendrá que tener en cuenta los cambios que se están produciendo en el nuevo orden mundial, el peso específico de nuevos países con un potencial económico y humano considerable no puede dejar de considerarse en la reorganización que se está anunciando.

La OCS, puede suponer un factor aglutinante de las potencias orientales y un contrapeso importante en el nuevo orden mundial teniendo en cuenta que pueden llegar a representar a una mayoría de la población mundial, otra cosa es que consiga consolidarse y adquirir experiencia y confianza de los países componentes de la misma para alcanzar mayores cotas de cooperación y llegar a pensar en objetivos políticos regionales comunes.

«Chindia», para unos realidad y para otros utopía. Los estudios macroeconómicos que alertan de las consecuencias que tendría una hipotética unión y la correspondiente concertación de intereses entre las dos grandes potencias emergentes, China e India, plantean las ecuaciones resultantes

de sumar indicadores de desarrollo y potenciales económicos y humanos, pero sin profundizar en las dificultades que supone la concertación de estos esfuerzos, los europeos somos conscientes de ello y de los esfuerzos que nos está constandingo la construcción de nuestra Unión Europea.

Por último y sólo para plantear la cuestión del interés que tiene reflexionar sobre el papel que están teniendo las citadas potencias emergentes en la crisis económica y financiera mundial, las políticas comerciales y financieras, la adquisición de deuda pública y otros instrumentos financieros, el incremento del consumo de materias primas y energía, son factores a tener en cuenta y la incógnita es saber quiénes van a salir perjudicados o beneficiados al final de esta crisis.

## **Anexo primero**

### *La OCS*

La OCS es una organización intergubernamental fundada el 14 de junio de 2001 por los líderes de la República Popular China, Rusia, Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán, países que, con la excepción de Uzbekistán, habían sido previamente conocidos como los «Cinco de Shangai».

#### COOPERACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD

Grigory Logninov afirmó en abril de 2006 que la OCS no tenía intención de convertirse en un bloque militar. La OCS está, según sus propias declaraciones, enfocada hacia la seguridad regional, señalando como principales amenazas el terrorismo, el separatismo y el extremismo. La Organización cuenta con una oficina antiterrorista, el RATS, con sede en Uzbekistán desde 2004. Durante la cumbre de 2006 se decidió también la creación de una institución dedicada al tráfico internacional de estupefacientes. Las Fuerzas Armadas de los países miembros han llevado a cabo maniobras conjuntas tanto en el marco de la alianza como de forma bilateral entre Rusia y China. El pasado 10 de agosto de 2007, la OCS realizó ejercicios en la región de los Urales en Rusia, se pusieron en operación más de 1.000 unidades de material bélico y cerca de 6.000 efectivos (rusos y chinos en su mayoría), los ejercicios antiterroristas concluyeron el 17 de agosto.

#### COOPERACIÓN ECONÓMICA

En septiembre de 2003 se estableció un acuerdo marco para fomentar la cooperación económica entre los Estados de la OCS. El primer minis-

tro, Wen Jiabao propuso en la misma reunión la creación de una zona de libre comercio como una meta a largo plazo de la OCS. En el año 2004 se señalaron 100 medidas concretas que debían aplicarse a corto plazo para facilitar el intercambio de mercancías en la región. El 26 de octubre de 2005, durante la Cumbre de Moscú, el secretario general de la Organización declaró que la OCS daría prioridad a proyectos energéticos conjuntos; tales como la exploración de nuevos yacimientos de hidrocarburos, la cooperación en los sectores del gas y el petróleo y la creación de un consejo interbancario de la OCS para la futura financiación de tales proyectos (que tendría su primera reunión en febrero de 2006).

#### COOPERACIÓN CULTURAL

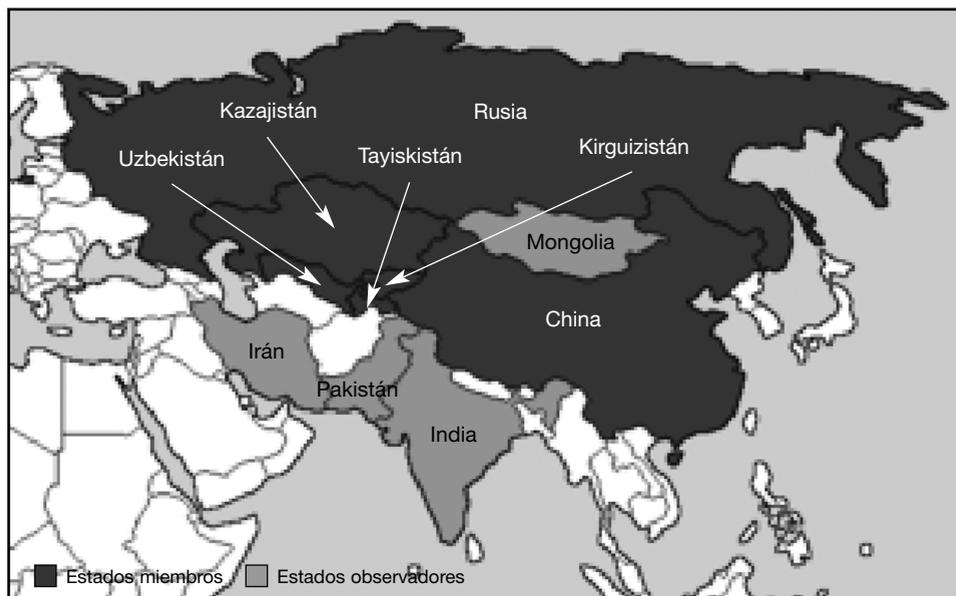
La OCS también pretende fomentar la cooperación cultural. Los ministros de Cultura de los países miembros se reunieron por primera vez en Pekín en 2002. Las cumbres de la OCS se han acompañado, desde 2005, de muestras de arte y festivales culturales.

#### POSIBILIDAD DE NUEVAS INCORPORACIONES

Durante la cumbre de 2004 en Tashkent (Mongolia) se convirtió en el primer país en recibir estatus de observador. En la cumbre de 2005, Pakistán, India e Irán recibieron el mismo tratamiento. Estas cuatro naciones han mostrado su interés en incorporarse como miembros de pleno derecho de la Organización. Fuentes del Ministerio de Exteriores chino han afirmado que la OCS no aceptará nuevos miembros sin estudiar detenidamente las candidaturas. El representante permanente ruso Grigory Logninov se expresó de manera análoga y el secretario general Zhang Deguang argumentó que una sobre expansión de la Organización podría ser perjudicial para la intensificación de la cooperación. En el oeste, Bielorrusia ha solicitado el estatus de miembro observador, contando para ello con el apoyo de Kazajistán. Sin embargo, el ministro de Defensa ruso, Sergei Ivanov se mostró en contra de la candidatura al afirmar que Bielorrusia es un país puramente europeo. En Serbia, el Partido Radical Serbio aboga porque su país solicite la inclusión en la OCS y detener así su aproximación a la Unión.

#### RELACIONES CON OCCIDENTE

A pesar de que la declaración fundacional de la OCS afirma que no es una alianza hecha contra otras naciones o regiones y se adhiere al principio de transparencia, la mayoría de los observadores consideran que uno de los objetivos principales de la OCS es servir de contrapeso a Estados Unidos y



**Figura 1.- Estados miembros y observadores de la OCS.**

evitar conflictos que permitirían la intervención estadounidense en regiones limítrofes con Rusia y China. Después de que las guerras en Afganistán e Irak hayan conducido a una presencia de tropas estadounidenses en Uzbekistán, Tayikistán y Kirguizistán, la OCS ha hecho un llamamiento para el establecimiento de una fecha de retirada de las mismas, figura 1 y cuadro 1.

**Cuadro 1.- Emblema de la OCS.**

Membresía:	Seis Estados miembros y cuatro observadores
Sedes: - Secretariado - RATS	Pekín Tashkent
Lenguas oficiales:	Chino y ruso
Secretario general:	Bolat Nurgaliyev
Fundación:	14 de junio de 2001
Web oficial:	<a href="http://www.sectSCO.org/">http://www.sectSCO.org/</a>

## **Anexo segundo**

### *Declaración sobre los principios para las relaciones y cooperación integral entre la República Popular China y la República de la India*

Por invitación del primer ministro del Consejo de Estado de la República Popular China, Su Excelencia Wen Jiabao, el primer ministro de la República de la India, Su Excelencia Atal Bihari Vajpayee, realizó una visita oficial a la República Popular China del 22 al 27 de junio del 2003.

Durante esta visita, el primer ministro, Wen Jiabao sostuvo conversaciones con el primer ministro Vajpayee. Sus Excelencias, el presidente de la República Popular China, Hu Jintao, el presidente de la Comisión Militar Central, Jiang Zemin, el presidente del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional de China, Wu Bangguo, y el vicepresidente de la República Popular China, Zeng Qinghong sostuvieron reuniones por separado con el primer ministro Vajpayee. Las conversaciones y reuniones fueron sostenidas en una atmósfera sincera y amistosa.

Los líderes de ambos países notaron con satisfacción el progreso alcanzado durante los últimos años en las relaciones bilaterales. Esto es conducente no sólo a su respectivo desarrollo, sino también a la estabilidad y prosperidad regionales. Las dos partes recordaron la profundidad histórica de sus contactos amistosos. China y la India son los dos países en desarrollo más grandes del mundo con siglos de civilización antigua, historia única y objetivos similares. Ambas partes indicaron que el desarrollo económico y social sostenible de los dos países, que representan a una tercera parte de la humanidad, es vital para garantizar la paz, estabilidad y prosperidad, no sólo de Asia sino también del mundo entero.

Las dos partes estuvieron de acuerdo en que China y la India tienen un deseo común de relaciones de buena vecindad y tienen amplios intereses comunes. Ellos estuvieron de acuerdo en utilizar completamente el potencial sustancial y las oportunidades para profundizar la cooperación mutuamente benéfica.

La amistad y cooperación entre los dos países satisface la necesidad para:

- Promover el desarrollo socioeconómico y prosperidad de China y de la India.
- Mantener la paz y estabilidad regionales y globales.
- Fortalecer la multipolaridad a nivel internacional.
- Acrecentar los factores positivos de la globalización.

Ambas partes afirmaron que acatarán los siguientes principios, promoverán una asociación constructiva y de cooperación de largo plazo y, sobre esta base, construirán una relación cualitativamente nueva:

- Ambas partes están comprometidas a desarrollar su asociación constructiva y de cooperación de largo plazo con base en los «Cinco Principios de Coexistencia Pacífica», en el respeto mutuo y en la sensibilidad hacia los intereses e igualdad de cada parte.
- Como dos países en desarrollo, China e India tienen un amplio interés común en el mantenimiento de la paz, estabilidad y prosperidad en Asia y en el mundo, y un deseo común de fortalecer un entendimiento mutuo y desarrollar una cooperación más amplia y más estrecha en asuntos regionales e internacionales.
- Los intereses comunes de las dos partes pesan más que sus diferencias. Los dos países no son una amenaza entre sí. Ninguna de las partes usará o amenazará con usar la fuerza contra la otra.
- Ambas partes convienen en promover cualitativamente la relación bilateral en todos los niveles y en todas las áreas, al mismo tiempo que se resuelven las diferencias a través de medios pacíficos en una forma justa, razonable y mutuamente aceptable. No se debe permitir que las diferencias afecten el desarrollo general de las relaciones bilaterales.

Las partes acordaron sostener intercambios de alto nivel regulares entre los dos países. Esto elevará enormemente el entendimiento mutuo y ampliará las relaciones bilaterales. Con el fin de profundizar su coordinación y diálogos sobre los asuntos bilaterales, regionales e internacionales, ambas partes estuvieron de acuerdo en la necesidad de reuniones anuales entre los ministros de Relaciones Exteriores de ambos países. Ellos también acordaron que deben ser intensificados los intercambios de personal y contactos amistosos entre ministerios, parlamentos y partidos políticos de los dos países.

Las dos partes dieron la bienvenida al impulso positivo de la cooperación comercial y económica bilateral en los años recientes y compartieron la convicción de que la expansión e intensificación continuas de la cooperación económica China-India son esenciales para el fortalecimiento de las relaciones bilaterales.

Ambas partes compartieron el punto de vista de que los aspectos complementarios existentes entre sus dos economías brindan una base importante y ofrecen amplias perspectivas para fortalecer sus relaciones

económicas. A fin de promover la cooperación comercial y económica, las dos partes tomarán las medidas necesarias acordes con sus leyes y normas nacionales y obligaciones internacionales para eliminar los impedimentos al comercio e inversión bilaterales. Reiteraron la importancia de la reunión ministerial del Grupo Económico Conjunto (GEC) y acordaron también sostener la próxima (séptima) reunión del GEC dentro de un año.

Las dos partes van a establecer un GEC compacto integrado por funcionarios y economistas que se encargará de examinar los potenciales aspectos complementarios entre los dos países en la expansión de cooperación comercial y económica. El GEC también preparará un programa para el desarrollo de la cooperación comercial y económica China-India durante los cinco años próximos, destinado a promover una mayor cooperación entre las comunidades de negocios de ambas partes. El Grupo debe presentar un informe de estudio y recomendaciones a los dos Gobiernos sobre las medidas para la cooperación integral comercial y económica a fines de junio del 2004. Los dos países sostendrán un diálogo financiero y lanzarán un mecanismo de cooperación para fortalecer su diálogo y coordinación en este sector.

Las dos partes acordaron promover la cooperación en la OMC, lo cual no es sólo de beneficio mutuo sino también benéfico para el interés más amplio de los países en vías de desarrollo. Las dos partes sostendrán diálogos de manera regular al respecto.

Los vínculos históricos y culturales entre China e India serán fortalecidos a través de la promoción de los intercambios en cultura, educación, ciencia y tecnología, medios de comunicación, y de las relaciones entre jóvenes y de pueblo a pueblo. Ambas partes acordaron establecer centros culturales en sus respectivas capitales y facilitar su apertura.

Las partes trabajarán para la promoción de los enlaces aéreos y navieros directos, turismo, intercambio de datos hidrológicos en la temporada de inundaciones en los ríos comunes, como fue acordado, cooperación en agricultura, productos lácteos, procesamiento de alimentos y salud, entre otros sectores.

Ambos países estuvieron de acuerdo en la necesidad de ampliar y profundizar los intercambios en defensa entre los dos países, lo cual ayudará a elevar y profundizar el entendimiento y confianza mutuos entre las dos Fuerzas Armadas. Confirmaron que el intercambio de visitas de los ministros de Defensa y de oficiales militares de diversos niveles debe ser fortalecido.

Las dos partes intercambiaron puntos de vista sobre la cuestión fronteriza China-India y expusieron sus respectivas posiciones. Reiteraron su disposición a buscar una solución justa, razonable y mutuamente aceptable a través de las consultas sobre bases de igualdad. Las dos partes acordaron que hasta que se logre una solución definitiva, deben trabajar juntas para mantener la paz y estabilidad en las áreas fronterizas, y reiteraron su compromiso para continuar la aplicación de los acuerdos firmados para este propósito, incluyendo la aclaración de la línea de control real.

Las dos partes convinieron en que cada una va a nombrar a un representante especial para que explore, desde la perspectiva política de la relación bilateral general, el marco de una solución fronteriza.

La India reconoce que la Región Autónoma del Tíbet es parte del territorio de la República Popular China y reitera que no permite que tibetanos realicen actividades políticas contra China en la India. La parte china expresa su aprecio a la posición de la India y reitera que se opone firmemente a cualquier intento y acción destinados a dividir a China y a provocar la «independencia del Tíbet».

La parte india recordó que la India estuvo entre los primeros países en reconocer que existe una China y que su política de una China sigue sin alterarse. La parte china expresó su aprecio a la posición india.

China e India reconocieron la primacía de mantener la paz internacional. Éste es un requisito para el desarrollo socioeconómico de todos los países en vías de desarrollo, incluyendo a China y a la India. El mundo está marcado por la diversidad. Cada país tiene el derecho a elegir su propio sistema político y camino de desarrollo. Como dos importantes países en desarrollo, China e India reconocieron la importancia de sus respectivos papeles en la conformación de un nuevo orden político y económico internacional. La comunidad internacional debe ayudar a los países en desarrollo a eliminar la pobreza y a disminuir la brecha entre el Norte y el Sur a través del diálogo y cooperación, a fin de alcanzar la prosperidad común.

Las dos partes reconocieron la importancia vital del papel de la ONU en la paz, estabilidad y desarrollo mundiales. Están decididas a continuar sus esfuerzos para el fortalecimiento del sistema de la ONU. Reiteraron su disposición a trabajar juntas para promover las reformas de la ONU. En la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se debe dar prioridad a elevar la representación de los países en vías de desarrollo.

Ambas partes están a favor del control de armas y del proceso de desarme multilateral continuo, de la seguridad no disminuida e igual para todos en niveles progresivamente menores de armamento y a favor de las negociaciones multilaterales destinadas al desarme nuclear y a la eliminación de las armas nucleares. Ellos se oponen firmemente a la introducción de armas en el espacio exterior, al uso o amenaza del uso de la fuerza contra objetos en el espacio y apoyan la cooperación en el desarrollo de tecnología espacial con fines pacíficos.

Las dos partes reconocieron la amenaza que representa el terrorismo para ellas y para la paz y seguridad mundiales. Condenaron firmemente el terrorismo en cualquier forma. La lucha entre la comunidad internacional y el terrorismo mundial es integral y sostenible, con el objetivo final de erradicar al terrorismo en todas las regiones. Esto requiere del fortalecimiento del marco jurídico mundial contra el terrorismo. Ambas partes también promoverán la cooperación contra el terrorismo a través de su mecanismo de diálogo bilateral.

China e India enfrentan desafíos especiales y similares en sus esfuerzos por proteger el medio ambiente, al mismo tiempo que siguen adelante simultáneamente con el rápido desarrollo social y económico de sus países. En este contexto, las dos partes acordaron trabajar juntas en una forma práctica para cooperar en la preservación del medio ambiente y garantizar el desarrollo sostenible y para coordinar posiciones sobre el cambio climático, biodiversidad y otros asuntos en los foros multilaterales relacionados.

Las dos partes apoyaron la cooperación multilateral en Asia, con la convicción de que esa cooperación promoverá los intercambios mutuamente beneficiosos, el crecimiento económico, así como una mayor cohesión entre los países asiáticos. Las dos partes consideran de manera positiva la participación de cada uno en el proceso de cooperación multilateral regional y subregional en Asia.

Ambas partes afirmaron que la mejora y desarrollo de las relaciones China-India no están dirigidos contra ningún tercer país y no afecta a las relaciones amistosas y cooperación existentes de cualquiera de los dos países con otras naciones.

Las dos partes acordaron que la visita oficial del primer ministro de la India a la República Popular China ha sido un éxito, ha contribuido a promover la comprensión y confianza mutuas entre los Gobiernos, dirigentes y pueblos de los dos países, y marca un nuevo avance en el fortalecimiento de la cooperación general entre China e India en el nuevo siglo.

El primer ministro Vajpayee invitó al primer ministro Wen Jiabao a que visite la India en una fecha que sea conveniente para ambas partes y transmitió al presidente Hu Jintao una invitación del presidente Abdul Kalam para que visite la India. La parte china aceptó las invitaciones con aprecio. Las fechas de las visitas serán acordadas a través de canales diplomáticos.

En nombre del Gobierno y del Pueblo de la India, Su Excelencia el primer ministro Atal Bihari Vajpayee agradeció al Gobierno y Pueblo de China la cálida bienvenida que le ofrecieron a él y a su delegación.

Firmada en Pekín el 23 de junio del 2003 en idiomas chino, hindú e inglés. El primer ministro (Wen Jiabao) del Consejo de Estado de la República Popular China.

El primer ministro (Atal Bihari Vajpayee) de la República de la India. (Xinhua).

## **Bibliografía**

BREGOLAT, Eugenio: *La segunda revolución china*, ediciones Destino, S. A., 2007.

ENGARDIO, Pete: *Chindia. Como China e India están revolucionando los negocios globales*, editorial McGraw Hill.

GELBER, Harry G.: *El dragón y los demonios extranjeros. China y el mundo a lo largo de la historia*, RBA Libros, S. A., 2008.

*Panorama estratégico 2007-2008*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Real Instituto Elcano, 2008.

«Los nuevos países emergentes», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, número 1/2008.

MEISNER, Maurice: *La China de Mao y después. Una historia de la República Popular*, editorial Comunicarte, 2007.

RÍOS, Xulio: *Mercado y control político en China. La transición hacia un nuevo sistema*, editorial Catarata, 2007.

TAMAMES, Ramón: *El siglo de China. De Mao a primera potencia mundial*, editorial Planeta, S. A., 2008.

## **CONCLUSIONES**



## CONCLUSIONES

Por LUÍS ALEJANDRE SINTES

Cuando los trabajos de la presente *Monografía* estaban acabando de redactarse, la crisis financiera mundial, que se había iniciado con el hundimiento de las hipotecas especulativas estadounidenses en julio de 2007, estalló en toda su plenitud, afectando más o menos por este orden a fondos especulativos de alto riesgo, a bancos de inversión y comerciales, a compañías de seguros, fondos de pensiones, cajas de ahorro, primero en Estados Unidos, después en Europa y más tarde en economías emergentes.

Como consecuencia, en respuesta al efecto cascada característico de los fenómenos económicos, las economías reales productivas de prácticamente todos los rincones de la Tierra se están viendo cada vez más afectadas y los fantasmas del paro, la recesión, el hambre, la extrema pobreza y el frenazo a la lucha contra el cambio climático, vuelven a recorrer el mundo. Para agravarlo más, esta crisis económica y social ha coincidido con otras de tipo político: Georgia, Irak, Afganistán y Oriente Medio, con lo que se mantiene el clima de conflicto permanente en el que nos estamos acostumbrando a vivir, y al que un global e indiscriminado terrorismo añade miedos, incertidumbres, dolor, fanatismos y muerte.

Nada de todo esto puede dejar de afectar a las relaciones de poder en el mundo, que es el objeto de análisis del presente volumen, pero indudablemente es demasiado pronto para saber cómo. Intentar trasladarlo a los análisis anteriores hubiera sido una tarea poco útil, más propia de especuladores que de analistas rigurosos, especialmente cuando ni siquiera los propios especialistas económicos, fueron capaces de anticipar y pre-

ver la debacle financiera, ni saben explicar que y por qué está pasando, ni parecen estar en condiciones de vislumbrar el futuro.

Lo único, por tanto que el grupo de trabajo se atreve a vaticinar, como complemento de los anteriores análisis, es que la actual crisis financiera afectará de alguna forma a las relaciones de poder en el mundo tal como hasta hoy día se han conocido. Y puede que no solamente en lo que respecta a la estructura económica de la sociedad internacional y a las estratificaciones, capacidades de influencia y presión y modos de pautas de producción, intercambios comerciales y consumo que la definen, sino también a la capacidad de influencia ideológica y cultural de la que el mundo occidental lleva disfrutando planetariamente desde el final de la guerra fría. Una capacidad de influencia ideológica y cultural fundamentalmente basada en dos grandes pilares: la democracia representativa y el capitalismo financiero de la desregulación y el *laissez-faire* conocido como neoliberalismo.

Es este segundo pilar neoliberal, el que preconiza reducir al Estado a la marginal posición de proveedor de un reducido grupo de servicios esenciales, el que ha entrado también en crisis. Es muy posible que a corto y medio plazo, el mundo, las potencias emergentes, el Tercer Mundo y aún el excluido Cuarto Mundo Africano, ya no miren con tanto respeto y admiración al modelo occidental. Y esto, tendrá, indiscutiblemente, repercusiones en las futuras relaciones de poder.

No es fácil, extraer conclusiones tras el magnífico trabajo de unos ponentes brillantes, que han sabido conjuntar pensamiento profundo y reflexión, con experiencias vividas, estudios comparados y aproximación a fuentes directas, todo revestido de la máxima objetividad y rigor intelectual.

Ofrecemos las conclusiones que, entendemos, mejor reflejan, diagnostican, el mundo de hoy y las tendencias a las que se orienta. Pero dejamos al lector, que extraiga las suyas. Si pretendíamos «reflexionar y hacer reflexionar» estamos abiertos a las ideas, a las críticas. Sólo desde análisis honestos y críticos podremos diagnosticar nuestras debilidades y sus remedios. Sólo así podremos legar a nuestros hijos, el mundo mejor que deseamos para nosotros y que quizás no fuimos capaces de conseguir.

## **Conclusiones**

Constatamos, en primer lugar, la indiscutible dificultad de definir las nuevas formas en que se presenta hoy el poder y su influencia en las relaciones internacionales.

Mantenemos, a comienzos del siglo XXI las organizaciones internacionales nacidas de la Segunda Guerra Mundial. El modelo se ha sostenido, no sin quiebras, durante más de 50 años, pero debe revisarse, al no dar total respuesta apropiada a los retos de hoy.

Sigue latente una grave falta de previsión de los acontecimientos y de instrumentos para evitar que se desencadenen conflictos. Siempre nuestra comunidad internacional actúa *a posteriori*, ponderando consecuencias, decidiendo caso por caso, cuando el dolor y el sufrimiento humano se precipitan sin contención alguna.

Parecidos parámetros encontramos en la crisis del sistema financiero, otra «variable no prevista», cuyas consecuencias pueden agravar aún mal los desequilibrios sociales, los fanatismos, los conflictos en resumen.

De este ciclo histórico, desconocemos casi todo. Vivimos un tiempo en que somos a la vez protagonistas y espectadores. Es el *mundo desbocado* de Giddens.

La Historia avanza, con dificultades y con desfases, pero lo hace hacia la modernidad. El rechazo violento hacia este objetivo es la sinrazón que explica la existencia del terrorismo, que si afecta gravemente a las relaciones de poder. La introducción, además, del suicidio como muestra externa de fanatismo, introduce un factor de imposible predicción y análisis, especialmente visto con los parámetros que definen nuestra cultura y nuestro pensamiento.

Pero, corremos el riesgo de aceptar como normal, el vivir en una época en la que el terror global e indiscriminado forma parte inseparable de nuestro mundo globalizado. Este «no hay nada que hacer» resignado, puede convertirse en nuestro mayor enemigo.

Si queremos un «hombre nuevo» para tiempos nuevos, debemos inyectarle una mayor «gestión del conocimiento» entendiendo como tal la que va más allá de la mera gestión del recurso humano. Es la que tiene que ver con la suma del capital humano, la cultura de la organización y el capital que se obtiene de las relaciones también con otras organizaciones e instituciones.

No debemos ver la globalización sólo como aspecto negativo. Difunde tanto los problemas como las soluciones; provoca tensiones pero también las amortigua; crea fuerzas productivas capaces de proyectar horizontes nuevos. El «desorden» creado por la novedad hace que en los primeros momentos sean pocos los ganadores. La experiencia demuestra que pasado algún tiempo los beneficios terminan llegando a casi todos.

Los «actores no estatales» de variadas y desiguales eficacias, afectan a las relaciones internacionales y a las relaciones de poder. Se originan por la rigidez de los Estados modernos para hacer frente a servicios necesarios y por fuertes demandas sociales, estimuladas por los medios de comunicación y canalizadas tanto por instituciones respetables y honestas, como por organizaciones que esconden también otros horizontes menos loables.

El cambio de siglo ha nacido altamente sensibilizado respecto a la escasez de tradicionales productos energéticos. Nuevas fuentes, nuevos espacios estratégicos, nuevas rutas de tránsito entre zonas de oferta y zonas de demanda, han desplazado el centro de gravedad del mundo, hacia Oriente, hacia el corazón de Asia, eje Saudí-Caspio-Siberia-Canadá le llama el ponente. No debe olvidarse igualmente la gestión de recursos hídricos, que correrá pareja a los energéticos.

La demanda, el control, las inversiones, los derechos, las nacionalizaciones, crearán difíciles relaciones de poder, en consecuencia serán focos de conflicto.

La Unión Europea se encuentra aun en el tránsito entre el ser gran potencia, como tal Unión y la constitutiva suma de países soberanos, con sus propias políticas de seguridad, comerciales y sociales. La reciente evacuación de ciudadanos tras los sangrientos atentados de Bombay, puso de manifiesto una vez más que prevalecía el interés nacional, por encima del comunitario.

La Europa, abiertos los horizontes de su ampliación, fronteriza con Rusia potencial energético, aliada con Estados Unidos y Canadá por los vínculos de la OTAN, inmediata a focos vivos de tensión como son Oriente Medio y el Cáucaso, con dos miembros permanentes en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, debe encontrar su espacio, su peso específico en la esfera mundial, aun a costa de parte de la soberanía de sus Estados miembros. Pero sufrirá problemas de gobernabilidad, de tensiones parlamentarias, de falta de toma de decisiones, de tensiones nacionalistas internas, en resumen de egoísmos distorsionadores escondidos, mimetizados, bajo la amplia capa de la libertad.

No debería esperar Europa, la aparición de una grave crisis, para reflexionar y redefinir su actual papel en la esfera mundial.

Analiza uno de los ponentes a la Norteamérica *unhappy* de finales de la era Bush. Pero incide en la capacidad enorme de aquel pueblo para corre-

gir errores pasados y para salir de situaciones de crisis, apoyado en una gran capacidad de sacrificio.

El concepto ruso de estabilidad estratégica no implica lo mismo que para Occidente. De ahí la asimetría en la aproximación a muchas cuestiones. Da la impresión de que Rusia –reflexiona otro ponente– «añora el bipolarismo» de la segunda mitad del siglo XX. Debe tenerse en cuenta que el extenso país constituye un elemento básico para la cooperación antiterrorista internacional: debe ayudar a acordar una única definición del terrorismo; impulsar iniciativas sobre cooperación; perseguir fuentes de financiación y eliminar todos los «dobles raseros» en la materia.

Cuando vivimos en tiempos en que los Estados, aun los más fuertes y desarrollados, son incapaces de ofrecer soluciones a los graves problemas colectivos de hoy, sólo los valores humanos, el respeto a la justicia, el liderazgo moral, la capacidad de sacrificio, las virtudes cívicas, inyectadas a las relaciones internacionales, pueden dar respuesta al vigente concepto de poder, hoy degradado por egoísmos, ambiciones, odios y fanatismos. No sabemos si tenemos claro el camino.

Estas reflexiones, pretenden modestamente, querido lector, dedicar unos momentos a pensar en ello. Va nuestro futuro, pero sobre todo va el futuro de nuestros hijos.



## COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

*Presidente:* D. LUÍS ALEJANDRE SINTES

*General de Ejército.*

*Coordinador:* D. CARLOS CORTEJOSO HERNÁNDEZ

*Capitán de navío de la Armada. Profesor del CESEDEN-EALEDE.*

*Vocales:* D. JESÚS IGNACIO MARTÍNEZ PARICIO

*Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid.*

D. JUAN ANTONIO CARRASCO JUAN

*General de brigada del Ejército del Aire.*

*Jefe de la División de Planes del Estado Mayor del Aire.*

D. ENRIQUE VEGA FERNÁNDEZ

*Coronel del Ejército de Tierra.*

*Profesor del Instituto «General Gutiérrez Mellado».*

D. GONZALO PARENTE RODRÍGUEZ

*Coronel de Infantería de Marina (R).*

*Doctor profesor emérito del CESEDEN.*

D. FELIPE DÍAZ SUERO

*Subdirector general de Administración Financiera.*

*Dirección General del Servicio Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.*

D. JAVIER ÁLVAREZ VELOSO

*Coronel del Ejército de Tierra.*

*Secretario General Técnico del CESEDEN.*

**Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.**



## ABSTRACT

Everybody agrees that we are facing a new world order, with multiple dimensions. This planet earth where we live is not what we see in the flat screen of our laptop. This complex world is a round shaped global reality, where a lot of different actors –states, organizations, institutions, good people and bad people– try to survive everyday.

That multiplicity of actors, that variety of dimensions, that global reality we are inevitably in, force the development of necessary relationships among everyone involved, either individuals or institutions. And, in doing so, some play a leading role, and some others, a secondary or marginal one. The term «power» stands out showing a significance importance in all levels of relationships.

We are therefore facing a new global order, based in the multipolarity, where concepts such as flexible response, peaceful coexistence, no alignment, and even bipolarity, are gone down in history.

Nevertheless, old models of international organizations born after World War II, like the United Nations and NATO, are still in place, though there is not fully agreement in the role they are supposed to play in the new frame. Actually, they both, just like others, try to adapt their objectives and structures to the new challenges, taking into account the transformation that the world is undergoing, including the significant changes in the so-called «power countries».

The present academic work analyses in fully detail the complexity of the relationships between the most powerful countries, or most geographic areas of power, and the most important international organizations, all of them within the new global frame, the new order, that the world is facing.

The intention of the authors who have made this work possible is to think and make think over the structure of the relationships between powerful countries and powerful organizations, placing the starting point in the present situation, which is not considered as too bad, but always thinking in an uncertain future to come, pretty much needed of prudent measures to be taken in order to guarantee its safety.

The work starts trying to define what «power» really is and what it means nowadays. A conceptual analytical job which identifies the four axes of the space where power is exercised, concluding that they have not changed too much for some time now.

Following, a new work goes deeply into the vital aspect of energy, outlining the present and future world map of the energy and analysing their features, possible transformations, and geostrategic sceneries, consequences and implications.

Finally, four studies tackle particular cases of relationships between specific organizations and powerful countries: those of the European Union, the United States, Russia and the emergent countries of Asia, China and India.

Intentionally, the final point of all analysis and studies performed has been placed just after the successful election of the new president of the United States, Mr. Obama, the G-20 conference in Washington, and the terrorist act that took place in Bombay at the end of November 2008.

The face of human being has been present alongside the whole work. Because is human being who suffers every crisis, every crime, every assault, every war. That is why relationships between the powerful, rather countries or international organizations, are so important.

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
SUMARIO.....	7
INTRODUCCIÓN .....	9
<i>Capítulo primero</i>	
NUEVAS FORMAS DEL PODER EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES .....	17
Desconcierto ante el comienzo del nuevo ciclo .....	19
Ejes del espacio en el que se desarrollan las relaciones internacionales	24
Variable no prevista: desconcierto debido a la crisis económica .....	31
Formas estructurales de la manifestación del poder del Estado .....	33
Otras formas de describir el poder .....	54
Nuevas formas de poder .....	72
Actores no estatales en las relaciones internacionales .....	76
Estructura jerárquica de los Estados: potencias hegemónicas, potencias emergentes y potencias regionales .....	82
Nuevas fronteras: más allá de los BRIC .....	89
<i>Capítulo segundo</i>	
RELACIONES DE PODER Y ESCENARIOS ESTRATÉGICOS.....	93
Los recursos energéticos, petróleo y gas .....	97
— Escenarios energéticos. «Gran Creciente» y «Pequeño Creciente»	97
— Reservas de petróleo y gas .....	99

	<u>Página</u>
Las grandes potencias y las demandas de productos energéticos ...	101
— <i>Potencias emergentes en la región de Asia-Pacífico</i> .....	101
— <i>Estados Unidos</i> .....	104
— <i>La Unión Europea</i> .....	105
Estrategias energéticas nacionales en pos de la seguridad energética	107
— <i>El «gran juego» y las pugnas hegemónicas</i> .....	107
— <i>Pivotes geopolíticos</i> .....	109
— <i>Direccionamiento de las estrategias</i> .....	111
Rutas energéticas y las grandes estrategias económicas .....	118
— <i>Principales oleoductos y gasoductos</i> .....	119
— <i>Las grandes rutas energéticas</i> .....	125
Las organizaciones internacionales y su papel en el horizonte ener- gético .....	127
— <i>Expansión de la OTAN y el equilibrio y seguridad energéticos</i> .....	127
— <i>La Unión Europea</i> .....	128
— <i>La OMC</i> .....	128
Conclusiones .....	129
 <i>Capítulo tercero</i>	
EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS DE LAS RELACIONES EXTERNAS DE LA UNIÓN EUROPEA .....	131
El estado de la cuestión .....	133
— <i>Los parámetros a tener en cuenta</i> .....	133
— <i>La dificultad de alcanzar posiciones comunes</i> .....	136
Cuestiones a las que actualmente se enfrenta la Unión Europea en la escena internacional .....	138
— <i>Su lugar en Naciones Unidas</i> .....	138
— <i>La contribución de la Unión Europea a la seguridad internacional a través de la ONU</i> .....	144
— <i>La inadecuada representación de la Unión Europea en el Consejo de Seguridad</i> .....	148
Las relaciones con la OTAN y... con Estados Unidos .....	149
— <i>Dos Organizaciones sólo parcialmente iguales</i> .....	149
— <i>De la guerra fría a la PESD</i> .....	149

	<u>Página</u>
— <i>Nuevo siglo: divergencias y afinidades</i> .....	156
— <i>Tendencias y consideraciones</i> .....	158
Las relaciones con Rusia .....	161
— <i>De la Unión Soviética a la Rusia de Medvédev</i> .....	161
— <i>Condicionamientos y divergencias</i> .....	163
— <i>La crisis georgiana y la Unión Europea</i> .....	165
— <i>Las relaciones con China y otras potencias emergentes</i> .....	168
Tendencias y perspectivas (a modo de conclusiones) .....	170

#### *Capítulo cuarto*

RELACIONES DE PODER ENTRE ESTADOS UNIDOS Y LAS PRINCIPALES ORGANIZACIONES INTERNACIONALES .....	175
Introducción .....	177
— <i>El tiempo en que vivimos</i> .....	177
— <i>La globalización del mundo</i> .....	179
— <i>El Bloque Occidental</i> .....	182
— <i>El sistema internacional</i> .....	183
— <i>Los instrumentos del poder</i> .....	184
Conclusiones iniciales .....	185
Estados Unidos de América .....	186
— <i>Los cambios necesarios</i> .....	193
— <i>Los cambios en las Fuerzas Armadas</i> .....	196
Estados Unidos y la ONU .....	198
Estados Unidos y la Unión Europea .....	201
Estados Unidos y la OTAN .....	205
Las conclusiones .....	208
Epílogo o conclusión final .....	210

#### *Capítulo quinto*

LAS RELACIONES DE PODER EN RUSIA: TENDENCIAS DE FUTURO .	215
Introducción: y antecedentes. Un primer enfoque y análisis .....	217
La Rusia actual. Entre el multipolarismo y el unilateralismo .....	220
Breve reseña de la postura rusa en las cuestiones generales de la agenda internacional y en las organizaciones internacionales ....	221

Posición dominante rusa en el equilibrio energético actual. Una constante difícil de modificar. Estrategia de futuro .....	223
Elementos sociológicos, históricos y morales como condicionantes de poder en Rusia. El concepto actual de poder .....	227
El poder real de Rusia en relación con otras potencias internacionales. La importancia de los acontecimientos en Osetia del Sur/Abjasia .....	231
La Unión Europea y Rusia, ¿futuros socios globales y estratégicos? Escenario actual, datos objetivos y perspectivas de futuro .....	234
Rusia y relaciones internacionales de futuro: China, Asia Central y el Ártico .....	236
A modo de conclusiones .....	238

*Capítulo sexto*

LAS POTENCIAS EMERGENTES DE ASIA Y SU RELACIÓN CON LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES .....	241
Aspectos generales: las relaciones de poder, nuevo orden mundial .	243
Las potencias emergentes asiáticas: China e India .....	245
— <i>China</i> .....	248
— <i>India, potencia emergente, la ventaja de la democracia y el idioma</i>	274
— <i>«Chindia», el progreso de China e India</i> .....	278
A modo de conclusión .....	283
Anexo primero: <i>La OCS</i> .....	284
Anexo segundo: <i>Declaración sobre los principios para las relaciones y cooperación integral entre la República Popular China y la República de la India</i> .....	287
CONCLUSIONES .....	293
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO .....	301
ABSTRACT .....	303
ÍNDICE .....	305

## RELACIÓN DE MONOGRAFÍAS DEL CESEDEN

- \*1. Clausewitz y su entorno intelectual. (Kant, Kutz, Guibert, Ficht, Moltke, Sehlieffen y Lenia).
- \*2. Las Conversaciones de Desarme Convencional (CFE).
- \*3. Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en el Líbano.
- \*4. Cinco sociólogos de interés militar.
- \*5. Primeras Jornadas de Defensa Nacional.
- \*6. Prospectiva sobre cambios políticos en la antigua URSS. (Escuela de Estados Mayores Conjuntos. XXIV Curso 91/92).
- \*7. Cuatro aspectos de la Defensa Nacional. (Una visión universitaria).
  8. Segundas Jornadas de Defensa Nacional.
  9. IX y X Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
  10. XI y XII Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
11. *Anthology of the essays*. (Antología de textos en inglés).
- \*12. XIII Jornadas CESEDEN-IDN de Portugal. La seguridad de la Europa Central y la Alianza Atlántica.
13. Terceras Jornadas de Defensa Nacional.
- \*14. II Jornadas de Historia Militar. La presencia militar española en Cuba (1868-1895).
- \*15. La crisis de los Balcanes.
- \*16. La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa.
  17. *Second anthology of the essays*. (Antología de textos en inglés).
- \*18. Las misiones de paz de la ONU.
- \*19. III Jornadas de Historia Militar. Melilla en la historia militar española.
20. Cuartas Jornadas de Defensa Nacional.
21. La Conferencia Intergubernamental y de la Seguridad Común Europea.
- \*22. IV Jornadas de Historia Militar. El Ejército y la Armada de Felipe II, ante el IV centenario de su muerte.

- 23.** Quinta Jornadas de Defensa Nacional.
- 24.** Altos estudios militares ante las nuevas misiones para las Fuerzas Armadas.
- 25.** Utilización de la estructura del transporte para facilitar el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas.
- 26.** Valoración estratégica del estrecho de Gibraltar.
- 27.** La convergencia de intereses de seguridad y defensa entre las Comunidades Europeas y Atlánticas.
- 28.** Europa y el Mediterráneo en el umbral del siglo **xxi**.
- 29.** I Congreso Internacional de Historia Militar. El Ejército y la Armada en 1898: Cuba, Puerto Rico y Filipinas.
- 30.** Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación.
- 31.** El islam: presente y futuro.
- 32.** Comunidad Iberoamericana en el ámbito de la defensa.
- 33.** La Unión Europea Occidental tras Amsterdam y Madrid.
- 34.** Iberoamérica, un reto para España y la Unión Europea en la próxima década.
- 35.** La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/1999).
- 36.** Marco normativo en que se desarrollan las operaciones militares.
- 37.** Aproximación estratégica española a la última frontera: la Antártida.
- 38.** Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo.
- \*39.** V Jornadas de Historia Militar. La Aviación en la guerra española.
- 40.** Retos a la seguridad en el cambio de siglo. (Armas, migraciones y comunicaciones).
- 41.** La convivencia en el Mediterráneo Occidental en el siglo **xxi**.
- 42.** La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2000).
- 43.** Rusia: conflictos y perspectivas.
- 44.** Medidas de confianza para la convivencia en el Mediterráneo Occidental.
- 45.** La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes.

46. La ética en las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas.
47. VI Jornadas de Historia Militar. Operaciones anfibias de Gallípolis a las Malvinas.
48. La Unión Europea: logros y desafíos.
49. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2001).
50. Un nuevo concepto de la defensa para el siglo XXI.
51. Influencia rusa en su entorno geopolítico.
52. Inmigración y seguridad en el Mediterráneo: el caso español.
53. Cooperación con Iberoamérica en el ámbito militar.
54. Retos a la consolidación de la Unión Europea.
55. Revisión de la Defensa Nacional.
56. Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) en la defensa y la seguridad.
57. VII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Génesis de la España Contemporánea.
58. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2002).
59. El Mediterráneo: Proceso de Barcelona y su entorno después del 11 de septiembre.
60. La industria de defensa: el desfase tecnológico entre la Unión Europea y Estados Unidos de América.
61. La seguridad europea y las incertidumbres del 11 de septiembre.
62. Medio Ambiente y Defensa.
63. Pensamiento y pensadores militares iberoamericanos del siglo XX y su influencia a la Comunidad Iberoamericana.
64. Estudio preliminar de la operación: *Libertad para Irak*.
65. Adecuación de la defensa a los últimos retos.
66. VIII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). La organización de la defensa de la Monarquía.
67. Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI.
68. Las fronteras del mundo iberoamericano.

69. Occidente y el Mediterráneo: una visión para una nueva época.
70. IX Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Las bases de la potencia hispana.
71. Un concepto estratégico para la Unión Europea.
72. El vínculo trasatlántico.
73. Aproximación a las cuestiones de seguridad en el continente americano.
74. Defensa y Sociedad civil.
75. Las organizaciones internacionales y la lucha contra el terrorismo.
76. El esfuerzo de Defensa. Racionalización y optimización.
77. El vínculo trasatlántico en la guerra de Irak.
78. Mujer, Fuerzas Armadas y conflictos bélicos. Una visión panorámica.
79. Terrorismo internacional: enfoques y percepciones.
80. X Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). El acontecer bélico y sus protagonistas.
81. Opinión pública y Defensa Nacional en Iberoamérica.
82. Consecuencias de la guerra de Irak sobre el Mediterráneo Occidental.
83. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquio C-4/2004-2005).
84. Hacia una política de cooperación en seguridad y defensa con Iberoamérica.
85. Futuro de la política europea de seguridad y defensa.
86. Una década del Proceso de Barcelona: evolución y futuro.
87. El conflicto árabe-israelí: nuevas expectativas.
88. Avances en Tecnologías de la Información y de la comunicación para la seguridad y la defensa.
89. La seguridad en el Mediterráneo (Coloquio C-4/2006).
90. La externalización en las Fuerzas Armadas. equilibrio entre apoyo logístico propio y el externalizado.
91. La entrada de Turquía en la Unión Europea.
92. La seguridad en el Mediterráneo: complejidad y multidimensionalidad.

- 93.** La situación de seguridad en Irán: repercusión en el escenario regional y en el entorno mundial.
- 94.** Tecnología y Fuerzas Armadas.
- 95.** Integración de extranjeros en las Fuerzas Armadas españolas.
- 96.** El mundo iberoamericano ante las actuales retro estratégicas.
- 97.** XI Jornadas de Historia Militar. La enseñanza de la Historia Militar en las Fuerzas Armadas.
- 98.** La energía y su relación con la Seguridad y Defensa.
- 99.** Prospectiva de Seguridad y Defensa: viabilidad de una Unidad de Prospectiva en el CESEDEN.
- 100.** Repercusión del actual reto energético en la situación de seguridad mundial.
- 101.** La evolución de la Seguridad y Defensa en la Comunidad Iberoamericana.
- 102.** El Oriente Próximo tras la crisis de El Líbano.
- 103.** Los estudios de posgrado en las Fuerzas Armadas.
- 104.** Las fronteras exteriores de la Unión Europea.
- 105.** La industria y la tecnología en la política europea de Seguridad y Defensa.
- 106.** De la milicia concejil al reservista. Una historia de generosidad.
- 107.** La Agencia Europea de Defensa: pasado, presente y futuro.
- 108.** China en el sistema de seguridad global del siglo XXI.
- 109.** Naciones Unidas como principal elemento del multilateralismo del siglo XXI

---

\* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.