



MINISTERIO DE DEFENSA

CUADERNOS  
de  
ESTRATEGIA

151

LAS POTENCIAS  
EMERGENTES HOY: HACIA  
UN NUEVO ORDEN MUNDIAL

**ieee.es**  
Instituto Español de Estudios Estratégicos

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

**CIDOB**

CENTRO DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN  
INTERNACIONALES DE BARCELONA



**MINISTERIO DE DEFENSA**

**CUADERNOS  
de  
ESTRATEGIA**

**151**

**INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS  
CENTRO DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN  
INTERNACIONALES DE BARCELONA**

**LAS POTENCIAS  
EMERGENTES HOY: HACIA  
UN NUEVO ORDEN MUNDIAL**

Marzo 2011

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

Edita:



NIPO: 075-11-097-2 (edición en papel)

ISBN: 978-84-9781-645-8

Depósito Legal: M-19867-2011

Imprime: Imprenta del Ministerio de Defensa

Tirada: 1.000 ejemplares

Fecha de edición: abril 2011

NIPO: 075-11-096-7 (edición en línea)



En esta edición se ha utilizado papel libre de cloro obtenido a partir de bosques gestionados de forma sostenible certificada.

**DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES INSTITUCIONALES**  
**Instituto Español de Estudios Estratégicos**

Grupo de Trabajo número 04/10

**LAS POTENCIAS EMERGENTES HOY:  
HACIA UN NUEVO ORDEN MUNDIAL**

Las ideas contenidas en este trabajo, son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE, que patrocina su publicación.

## SUMARIO

### RESUMEN

### ABSTRACT

### INTRODUCCIÓN

*Por Carlos Westendorp y Cabeza*

*Capítulo I*

#### **CHINA: PODER Y CIVILIZACIÓN EN EL SIGLO XXI**

*Por Xulio Ríos Paredes*

*Capítulo II*

#### **RUSIA ANTE EL NUEVO ESCENARIO MUNDIAL**

*Por Rafael Calduch Cervera*

*Capítulo III*

#### **BRASIL, EL GIGANTE DE SUDAMÉRICA CON VOCACIÓN MUNDIAL: UN PROYECTO INACABADO**

*Por Sagrario Morán Blanco*

*Capítulo IV*

#### **INDIA: ¿DEMASIADA ARCILLA EN LOS PIES DEL TITÁN?**

*Por Ignacio Prieto Vázquez*

*Capítulo V*

#### **ESTADOS UNIDOS FRENTE A LAS POTENCIAS EMERGENTES**

*Por Vicente Palacio de Oteyza*

*Capítulo VI*

**LA UE Y TURQUÍA: LA ADAPTACIÓN A UN MUNDO MULTIPOLAR**

*Por Eduard Soler i Lecha*

*Anexo*

**TABLA DE INDICADORES DE REFERENCIA**

**COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO**

**ÍNDICE**

## RESUMEN

### INTRODUCCIÓN

CARLOS WESTENDORP Y CABEZA

El Mundo ha sufrido profundas transformaciones en las dos últimas décadas impulsadas por la caída del Muro de Berlín; la penetración de Internet; la violenta irrupción del terrorismo; y la crisis económica occidental. Entre las consecuencias de ese cambio sobresale el alumbramiento de un mundo multipolar, el (re)surgimiento de las potencias emergentes y la deriva del eje de gravedad del poder global hacia el Este y hacia el Sur. La Humanidad entera se enfrenta a importantes retos comunes (sobrepoblación, envejecimiento, calentamiento global, dependencia energética, pobreza, terrorismo y crimen organizado) que exigen respuestas también comunes y, en muchos casos, inmediatas. La morosidad en la puesta en marcha de esas respuestas y la falta de una firme dirección en los asuntos globales provoca desasosiego (*malaise*). La aparición en la escena internacional de nuevos actores –y muy especialmente los BRIC– es a la vez una oportunidad de desarrollo económico y un desafío para el medio ambiente y la escasez de energía y otros recursos naturales, como también lo es para encontrar un sistema adecuado de gobernanza al nuevo orden –o desorden– mundial.

### CHINA: PODER Y CIVILIZACIÓN EN EL SIGLO XXI

XULIO RÍOS PAREDES

La emergencia de China genera numerosas incógnitas. Algunas están relacionadas con las propias fragilidades internas, que de no ser gestionadas adecuadamente podrían dar al traste con el proyecto de

modernización en curso. Otras tienen que ver con su proyección y la asunción de responsabilidades en un marco global donde crecen las dudas sobre su actitud primordial, conformista o transgresora del statu quo. Sin descartar el peso de la ideología que aun inspira formalmente al PCCh, quizás las claves más importantes para una hipotética predicción de su comportamiento futuro deban referirse a la cultura y a su historia milenaria, argumentos de un nacionalismo con el que Occidente deberá acostumbrarse a lidiar.

## **RUSIA ANTE EL NUEVO ESCENARIO MUNDIAL**

RAFAEL CALDUCH CERVERA

La extinción de la antigua Unión Soviética supuso para la población rusa un notable trauma que planteó importantes retos nacionales, como la reordenación de fronteras, el colapso económico, o el desmantelamiento del Estado. Estos difíciles retos internos (que, en muchos casos aún no han sido superados) se ven acrecentados por los dilemas a los que Rusia, como potencia mundial, debe hacer frente en el contexto internacional actual. La respuesta rusa a esta situación ha sido liderada por una nueva elite dirigente, surgida del entramado de intereses del complejo militar-industrial generado durante el periodo soviético, que ha llevado a Rusia a un amplio proceso de recuperación económica y fortalecimiento del poder del Estado. Aunque persisten todavía serios problemas estructurales, el futuro ruso se muestra así ahora de una forma mucho más optimista que hace tan sólo unos años.

## **BRASIL, EL GIGANTE DE SUDAMÉRICA CON VOCACIÓN MUNDIAL: UN PROYECTO INACABADO**

SAGRARIO MORÁN BLANCO

Brasil, el gigante sudamericano, se proyecta en el escenario internacional como una potencia emergente. En este capítulo se analizan, en la primera parte, las capacidades materiales de Brasil para ejercer como potencia regional e internacional, y los problemas y desafíos internos (desigualdad, inseguridad y violencia) que afronta el país y que limitan su capacidad para erigirse y desempeñar el papel de gran potencia. La segunda parte del capítulo se centra en la política exterior de Brasil a nivel regional y mundial, y en la importancia y el liderazgo de Brasil en los procesos de integración (marcos regionales), donde se aprecian elementos

de gran contradicción. Otro aspecto clave del capítulo es el estudio de la labor mediadora y pacificadora de Brasil en el contexto latinoamericano y su participación en Misiones Internacionales de Paz, así como la voluntad demostrada por su Presidente, Lula da Silva, por situar a Brasil en la cima del liderazgo internacional.

## **INDIA: ¿DEMASIADA ARCILLA EN LOS PIES DEL TITÁN?**

IGNACIO PRIETO VÁZQUEZ

En el curso del último lustro los logros económicos de India han sido saludados por amplios sectores mediáticos y empresariales como evidencia irrefutable de la pronta emergencia de una nueva gran potencia en la arena internacional. Y sin embargo, más allá de la indiscutible contundencia de las cifras macroeconómicas y de la lógica atención que han suscitado en publicaciones especializadas, India ofrece un panorama mucho menos triunfalista y bastante más incierto.

Ajustando la lente a su gran diversidad (religiosa, lingüística, política), a una serie de deficiencias estructurales que aun no ha podido atajar, al conjunto de problemas internos que aquejan al país y a la complicada vecindad geográfica que le ha correspondido, se obtiene una imagen que en gran medida desdibuja esa otra a que nos hemos referido, de una India a punto de convertirse en potencia mundial e induce a preguntarse cuándo el Fénix indio estará listo para alzar el vuelo.

## **ESTADOS UNIDOS FRENTE A LOS BRIC**

VICENTE PALACIO DE OTEYZA

En la medida en que los BRIC han surgido al calor de la globalización, y tienen pretensiones de conformar un orden multipolar, su sentido y trayectoria futura no se entienden sin su referencia a EE.UU.. A pesar de una crisis financiera que ha hecho tambalear sus cimientos, y a pesar también de la dificultad para encontrar una salida a la crisis, Estados Unidos es todavía hoy, tomado en su conjunto (como suma de poderes económico, político, cultural, tecnológico, militar), la primera potencia mundial. Ciertamente, la evolución internacional apunta a que continuará su declinar relativo respecto a los emergentes; pero debe tenerse presente que EE.UU. se halla razonablemente bien posicionado respecto a los BRIC en términos de desarrollo humano, atractivo cultural, competitividad de su economía, o ciencia y tecnología.

## LA UE Y TURQUÍA: LA ADAPTACIÓN A UN MUNDO MULTIPOLAR

EDUARD SOLER I LECHA

Tanto la UE como Turquía están en un proceso de adaptación a la nueva realidad multipolar y, en concreto, a la emergencia de potencias globales como Brasil, Rusia, la India y China. La UE ve con temor el riesgo de perder relevancia en el sistema internacional y apoya la lógica del multilateralismo eficaz. Sin embargo, algunas de las nuevas potencias ven en la UE un actor demasiado fragmentado, sin coherencia interna y con complicados mecanismos de funcionamiento e interlocución. Turquía, un país candidato a incorporarse a la UE, es visto a menudo como una potencia emergente, de rango menor que los BRIC pero con una ambición no solo regional sino global. Intentar establecer una relación de igual a igual con las potencias emergentes se ha convertido así en un mecanismo para adquirir este estatus y a lo largo de los últimos años se han superado los obstáculos que habían impedido la intensificación de estas relaciones. Tanto la UE como Turquía tienen que preguntarse si una posible adhesión turca a la UE refuerza la posición de ambas en un mundo multipolar y esta reflexión no puede hacerse en lógica de corto plazo sino con proyección estratégica.

### PALABRAS CLAVE

BRIC; potencias emergentes; Brasil; Rusia; India; China; Estados Unidos; Europa; Unión Europea; Turquía; G20; bipolar; unipolar; multipolar; deriva del centro de gravedad del poder; retos y respuestas; *malaise*; potencias emergentes; gobernanza global; desorden; multilateralismo eficaz; nacionalismo; democracia; legado cultural; seguridad; armonía; potencia; capacidad militar; capacidad económica; liderazgo; desigualdad; violencia; UNASUR; MERCOSUR; política exterior; experiencia colonial; democracia arraigada; renacimiento económico; objetivos nacionales; vulnerabilidades; estrategia de seguridad nacional; poder relativo; globalización.

## ABSTRACT

### INTRODUCTION

CARLOS WESTENDORP Y CABEZA

The world has undergone a deep change in the last two decades caused by the fall of the Berlin Wall, the worldwide penetration of Internet, the violent outburst of terrorism and the economic crisis in the West. Among the consequences of this change stand out the following ones: the birth of a multipolar world, the (re) emergence of new powers and the shift of the center of gravity of power from the West to the East and South. Humankind as a whole is confronted with huge common challenges (overpopulation, ageing, global warming, energy dependence, poverty, terrorism and organized crime) which also call for common and, quite often, immediate responses. The sluggishness in putting these responses in motion and the lack of a firm hand to dodge global problems produces discomfort (*malaise*). The appearance of new actors in the international scene –the BRIC’s in particular– is both an opportunity for economic development and a challenge to the environment, the scarcity of energy and other natural resources, as well as to find out the right system of governance for the new world order –or disorder.

### CHINA: POWER AND CIVILIZATION IN THE 21ST CENTURY

XULIO RÍOS PAREDES

The emergence of China has generated numerous uncertainties. Some are related to its own internal fragilities, that if not managed properly could cause the ongoing project of modernization to fail. Others concern its global image and assumption of responsibilities within a glo-

*Abstract*

bal framework in which many are questioning China's fundamental, conformist and sometimes oppositional attitude to the status quo. Without ruling out the weight of the ideology that officially still inspires the CCP, perhaps the key to creating a hypothetical prediction of China's future behaviour should refer to the culture and millennial history; statements of nationalism that the West will have to confront.

## **RUSSIA BEFORE THE NEW WORLD SCENARIO**

RAFAEL CALDUCH CERVERA

The collapse of the former Soviet Union was an important trauma for the Russian population that posed important national challenges, such as the reordering of the national borders, the economic collapse or the dismantling of the State. Those difficult challenges (not overcome yet in many cases) are increased by the questions that Russia, as a world power, has to afford in today's international context. The Russian answer to this situation has been commanded by a new elite, emerged from the industrial and military complex generated during the soviet era, that has brought Russia to a wide process of economic recovery and has strengthened the power of the State. Although there are still some serious structural problems, the Russian future shows itself today in a much more optimistic way than it was just a few years ago.

## **BRAZIL, SOUTH AMERICA'S GIANT WITH GLOBAL AMBITIONS: AN UNFINISHED PROJECT**

SAGRARIO MORÁN BLANCO

Brazil, the South American giant is projected onto the international stage as an emerging power. In this paper we analyze, in part, the capabilities of Brazil to serve as a regional power and the international issues and domestic challenges (inequality, insecurity and violence) the country is facing that limit its ability to establish itself and play the role of great power. The second part of the paper focuses on Brazil foreign policy at regional and global level, and the importance and leadership of Brazil in the regional integration processes, where there are elements of great contradiction. Another key aspect of the paper is the study of the mediating and peace-keeping work of Brazil in Latin American countries and their participation in International Peace, as well as the willingness shown by its President, Lula da Silva, to put Brazil on top of international leadership.

## **INDIA: TOO MUCH CLAY AT THE FEET OF THE TITAN?**

IGNACIO PRIETO VÁZQUEZ

Over the last five years the economic achievements of India have been acclaimed by a multitude of media and in the world of business, as clear evidence for the imminent debut of a great new power on the international scene. However, despite the weight of its macroeconomic figures and of the attention which they have attracted in the specialized press, India presents a panorama which is far less triumphant and rather more uncertain.

A closer look at India reveals that there is a great diversity (religions, languages, politics), there is a series of structural weaknesses which have not been remedied, wide internal problems which beset the country, as well as the complications which arise from its geographical neighbourhood. The resultant image is then less glorious than that of an India about to become a world power, and provokes the question as to when the Indian Phoenix will take flight.

## **THE UNITED STATES BEFORE THE BRICS**

VICENTE PALACIO DE OTEYZA

If the BRICs have emerged in the slipstream of globalization and seek to shape a multipolar order, their direction and future development cannot be conceived without the USA. Despite the financial crisis that has rocked its foundations, and despite the difficulty in finding a way out of the crisis, the United States today, taken as a whole (as the sum of its economic, political, cultural, technological and military parts) remains the world's major power. The accumulation of soft and hard power by the USA and its weight in relation to the BRICs preserve it, in spite of its relative decline, as the greatest power on the planet.

## **THE EU & TURKEY: THE ADAPTATION TO A MULTIPOLAR WORLD**

EDUARD SOLER I LECHA

Both the EU and Turkey are adapting to a new multipolar reality and, in particular, to the emergence of global powers such as Brazil, Russia, India and China. The EU fears the risk of losing relevance in the international system and supports effective multilateralism. However, some of

## Abstract

the emerging powers perceive the EU as an actor which is too fragmented, inconsistent and with complicated internal working mechanisms. Turkey, a candidate country to join the EU, is often seen as a rising power although of lower rank than the BRICs. Turkey's ambition is not only regional but global and attempts to establish an equal-to-equal relationship with emerging powers as mechanism to acquire this status. Over recent years Turkey has succeeded to overcome most of the obstacles that had prevented the intensification of these relations. Both the EU and Turkey have to wonder whether a possible Turkish accession to the EU would strengthen their position in a multipolar world and such a debate requires a strategic projection rather than a short-term approach.

## KEY WORDS

BRIC's; Brazil; Russia; India; China; Europe; United States; European Union; Turkey; G-20; bipolar; unipolar; multipolar; shift of the center of gravity of power; challenges and responses; *malaise*; emerging powers; global governance; disorder; efficient multilateralism; nationalism; democracy; cultural legacy; security; harmony; power military capacity; economic capacity; leadership; inequality; violence; UNASUR; MERCOSUR; foreign policy; colonial experience; entrenched democracy; economic revival; national objectives; weaknesses; national security strategy; relative power; globalization; multilateralism

# **INTRODUCCIÓN**

---

---

## INTRODUCCIÓN

CARLOS WESTENDORP Y CABEZA

---

---

### EL FUTURO ES HOY

El Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), al encomendarnos este cuaderno de estrategia titulado «Las potencias emergentes hoy: hacia un nuevo orden mundial», ha querido acotar nuestro trabajo, de forma inequívoca, tanto en el espacio como en el tiempo.

En el espacio, ya que al describir un fenómeno de tan clamorosa actualidad como es la irrupción con gran fuerza –por vez primera, en algunos casos; o como una nueva edición de la Historia, en otros– de nuevos y poderosos actores en el panorama mundial, ha querido circunscribirlo a cuatro de entre ellos, los llamados BRIC (Brasil, Rusia, India y China), sin duda los más importantes. Se trata de actores distintos de los que hasta hace poco han venido dominando la escena internacional –clasificados estos últimos bajo la designación genérica de «primer mundo»– y a los que por su reciente surgimiento –o resurgimiento– se les ha dado en llamar «potencias emergentes». Su imponente dimensión geográfica, su impresionante demografía, sus ingentes recursos naturales, sus espectaculares índices de crecimiento económico y, en la mayor parte de los casos, su fuerte identidad cultural, todos ellos factores que configuran a las grandes potencias, están impulsando un rápido y nítido desplazamiento del eje de gravedad económico y político del mundo desde el Occidente hacia el Este y hacia el gran Sur; hacia Asia y el Pacífico y hacia algunos conjuntos del hemisferio meridional.

En el plano temporal, al situar el fenómeno que acabamos de describir en el día de hoy, en las postrimerías de 2010, el IEIEE ha querido huir de los planteamientos prospectivos al uso, que consisten en hacerse la

pregunta de cómo será el mundo de aquí a quince o veinte años y tratar de responderla echándole más o menos imaginación. Como decía Niels Bohr (1), «hacer predicciones es muy difícil, sobre todo cuando se trata del futuro». Lo que vaya a pasar en el futuro tiene mucho que ver con lo que está pasando en el presente. El análisis prospectivo, la visión de futuro se hace a base de escudriñar las actuales tendencias y de proyectarlas hacia un tiempo más o menos lejano. Muy pocas veces los futurólogos predicen hechos que se aparten de esta lógica. De ahí que todas las ponencias de este cuaderno se centren en un pormenorizado análisis del presente, como fundamento de los escenarios a que la evolución posterior de los acontecimientos pueda dar lugar. Es en ese sentido por lo que puede afirmarse que *el futuro es hoy*. Luego veremos que esa misma afirmación es también aplicable a la necesidad de ponerse a trabajar desde hoy mismo si queremos ayudar a configurar nuestro destino.

## LOS CAMBIOS IMPREVISTOS... Y LOS PREVISTOS

No se nos debe ocultar, sin embargo, que muchas veces acontece que una buena observación del presente no nos conduce necesariamente a una acertada predicción de acontecimientos venideros. De hecho no hay evidencias concluyentes de que el cambio dramático que se produjo durante las dos últimas décadas, que han sido la bisagra entre dos siglos, hubiese sido científicamente previsto. Como tampoco lo fueron los factores que impulsaron el cambio: la caída del Muro de Berlín; la penetración de Internet; la orgía de terror que comenzó el 11 de septiembre; y la crisis económica. O las consecuencias del cambio mismo, entre las que sobresale el alumbramiento de un mundo multipolar y el (re)surgimiento de las potencias emergentes.

Imprevistos, o simplemente ignorados, el hecho es que los cambios acaecidos nos han traído un mundo muy diferente al que nos habíamos habituado a vivir hasta 1990. En efecto:

El fin de la guerra fría, simbolizado por la caída del Muro de Berlín, trajo consigo igualmente el fin de la confrontación entre dos polos ideológicamente opuestos. Con el crepúsculo de ese mundo bipolar nacía, al mismo tiempo, un breve período de predominio unipolar norteamericano y, con él, el de su modelo de democracia política y liberalismo económi-

---

(1) Niels Henrik David Bohr (Copenhague 1885-1962), científico danés, padre de la mecánica cuántica.

co. Una doble coincidencia que llevaría a Francis Fukuyama a predecir «el fin de la Historia» (2) cuando ese modelo se extendiera indefectiblemente por todo el planeta.

Por otro lado, el acceso cuasi universal a las redes digitales, Internet en particular, junto con otros avances tecnológicos sorprendentes en el campo de las comunicaciones, dieron lugar al nacimiento de ese fenómeno conocido como «globalización» y que, básicamente, significa que todo lo que sucede en un rincón de la tierra, sea bueno o malo, se conoce en su otro extremo inmediatamente, en tiempo real. De ahí la metáfora del «mundo plano» de Thomas Friedman (3).

Además, los brutales ataques terroristas a las Torres Gemelas y al Pentágono, seguidos por los perpetrados en Madrid, Londres, Djakarta o Nueva Delhi, describen elocuentemente el fin de la división ideológica (4) de la guerra fría y el comienzo de lo que Amin Maalouf llama «la lucha de identidades» (5) y Huntington «el choque de civilizaciones» (6).

Finalmente, la reciente crisis financiera y sus todavía persistentes y graves secuelas económicas, ha golpeado, como queriendo contradecir a Fukuyama, con mucha mayor intensidad que en otros lugares a las llamadas democracias occidentales, poniendo de relieve las debilidades del sistema capitalista, el fracaso de «la mano invisible» para regular los mercados y la necesidad de volver a los orígenes y recuperar una mano más firme y más visible: la de la Política, con mayúscula.

Si a estos profundos cambios –imprevistos o ignorados, que para el caso es lo mismo– añadimos los que podrían resultar del análisis de las tendencias actuales, a saber: creciente difuminado de la hegemonía estadounidense y de su «momento unipolar» y aparición de un mundo crecientemente multipolar, definido por el (re)nacer de potencias emergentes –no todas ellas democráticas, lo que hace desvanecer completamente lo que quedaba del sueño de Fukuyama– y el desplazamiento progresivo del centro de gravedad político y económico hacia el Este y de la proyección de estas tendencias a las dos décadas venideras, encontraremos plenamente justificado ese estado de ánimo, entre depri-

---

(2) Francis Fukuyama: *El fin de la Historia y el último hombre*. Barcelona 1992. Planeta.

(3) Thomas L. Friedman: *The world is flat*. New York, 2005. Farrar, Straus and Giroux.

(4) Daniel Bell: *El fin de las ideologías*. Madrid, 1964. Tecnos.

(5) Amin Maalouf. *El desajuste del mundo*. Madrid, 1999. Alianza Editorial

(6) Samuel P. Huntington. *The clash of civilizations*. Foreign Affairs. Vol. 72, nº3, verano 1993.

mido y angustiado, que embarga a la humanidad actual. Ese sentimiento de desasosiego –*malaise*– que se produce al asomarse a una realidad, presente y futura, que se comprende mal y que se intuye nadie controla realmente, que «nadie está al volante» de un mundo que parece «desbocado», como lo describe gráficamente Anthony Giddens (7).

Ello es así, en primer lugar, a causa de la incertidumbre que define unos tiempos extremadamente complejos. Cuanto más sabemos más incierto se presenta el futuro. Es la llamada «paradoja de la incertidumbre» la que está en la base de ese malestar o *malaise*. Pero, por otro lado, la porción de la realidad que percibimos o intuimos no nos tranquiliza lo más mínimo: una crisis económica global que golpea a países hasta ahora «centrales» en lo político y en lo económico; Estados al rescate de banqueros; poblaciones envejecidas que amenazan la competitividad de nuestras economías y la sostenibilidad de nuestros modelos sociales; competencia a la baja en costes y salarios; el doble desafío del cambio climático y la dependencia energética; la creciente escasez de agua y otros recursos naturales; y el desplazamiento hacia el Este de la distribución global de la producción y el ahorro, e incluso también de los valores. Y, por si fuera poco, las amenazas del terrorismo, el crimen organizado, los estados fallidos o la proliferación de armas de destrucción masiva se ciernen sobre nuestras cabezas.

Por primera vez en la historia reciente existe, sobre todo en Occidente, la creencia generalizada de que nuestros hijos van a vivir peor que sus padres. La nuestra es, pues, una era de incertidumbre, pero también de inseguridad. ¿Estaremos al borde de la tormenta perfecta? ¿Seremos capaces de capearla? ¿Quién estará al timón? Todas ellas son cuestiones fundamentales, que están reclamando unas respuestas positivas. ¿Sabremos encontrarlas? Me inclino por la afirmativa, con base a dos razones fundamentales:

La primera parte de la constatación de que el futuro no está grabado en granito. Está abierto. Por supuesto que no cualquier futuro es posible, entre otras cosas porque está condicionado por factores que escapan a nuestro control. Pero varios futuros sí que son posibles, unos mejores que otros. Nuestro objetivo deberá centrarse en alcanzar los primeros. La segunda razón está en el hecho de que el futuro no se «descubre», sino que se «construye»; y si no lo hacemos nosotros mismos otros lo

---

(7) Anthony Giddens. *Runaway World: how Globalization is redefining our lives*. New York, 2003. Routledge.

harán en nuestro lugar, para bien o para mal. Como bien dijo el profesor Richardson (8) «cuando del futuro se trata, hay tres clases de personas: las que dejan que ocurra; las que hacen que ocurra; y las que se preguntan qué ha ocurrido». Si, como es de esperar, nos alineamos con el segundo grupo de personas, tenemos que empezar ya a movilizarnos, pues no hay tiempo que perder. Es en este otro sentido, como antes vimos, donde también se aplica la metáfora *el futuro es hoy*.

## LOS RETOS

Llegados a este punto creo obligado pasar en rápida revista a los principales desafíos con los que hemos de enfrentarnos hoy y en los años venideros, con el fin de identificar las respuestas más adecuadas y así ponerlas en práctica sin dilación. Empecemos por los primeros.

El desafío más importante es hoy sin duda cómo preservar nuestro planeta de la sobrepoblación, el agotamiento de los recursos naturales, la destrucción de la biodiversidad y el cambio climático. De ahora en 40 años habrá dos mil millones más de seres humanos en el mundo. 97% de ese aumento se concentrará en países en desarrollo y sobre todo en los más pobres. Ello puede estimular grandes flujos migratorios, una fuerte presión sobre los alimentos, falta de agua potable para tres mil millones de personas y crecientes concentraciones urbanas: un 57 % de la población mundial habitará en mega-ciudades, con el consiguiente riesgo de mayores niveles de pobreza y exclusión social. El envejecimiento es, y lo será aún más, un rasgo típico de nuestras sociedades. La buena noticia es que la expectativa de vida alcanzará los 83 años de media en 2025. La mala es que en el mundo desarrollado habrá por esa época 100 trabajadores por 42 jubilados. Lo que sin duda someterá a una fuerte tensión a nuestros sistemas de pensiones y de seguridad social (9).

La traslación del centro de gravedad económico desde el Oeste hacia el Este y el Sur, hoy ya en avanzado proceso, se irá acelerando en los próximos años. Ya en 2007 un informe del Instituto McKinsey (10) nos mostraba cómo los mercados financieros en las economías emergentes representaron ese año la mitad del crecimiento del total de los activos

---

(8) John M. Richardson. *Making it Happen: A Positive Guide to the Future* (ed.) US Association for the Club of Rome, 1982.

(9) UNDP. *World Population Prospects*. 2009

(10) McKinsey Global Institute, 2008. *Fifth Annual Report*.

financieros. Hoy ese porcentaje es muy superior. En 2050 el PIB de siete economías emergentes (los BRIC –Brasil, Rusia, India y China– más Indonesia, México y Turquía) se estima será un 25% superior al de los Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia y Canadá juntos (11). Esto significa que el peso relativo de EE.UU., la UE y sus aliados naturales irá disminuyendo relativamente. Esto es obvio y no tiene por qué preocuparnos, en tanto en cuanto ese relativo declinar de los actuales países desarrollados frente a los emergentes no se convierta en una pérdida de peso absoluta, en un juego de suma cero en el que haya necesariamente ganadores y perdedores. No es descabellado pensar que el crecimiento de los países emergentes vaya acompañado de mejoras tecnológicas e innovadoras en los países del actual primer mundo que les permita aumentos en la productividad y, por ende, en su capacidad de competir en los mercados globales. Así, y solo así, podremos hablar de una situación en la que todos resulten ganadores –*win win*, como dicen los anglosajones– que, para ser plena, habrá de extenderse a los que hoy permanecen bajo los umbrales de pobreza.

Preciso es reconocer que el rápido crecimiento económico de los países emergentes ha tenido efectos positivos en la reducción de los niveles globales de pobreza. Descontando los efectos de la presente crisis, el Banco Mundial (12) prevé que para 2015 podrán alcanzarse en este ámbito los Objetivos del Milenio en buena parte del planeta. Pero a este dato positivo hay que contraponer otros que no lo son tanto, a saber: las enormes diferencias entre las regiones del globo; y los aumentos de las desigualdades entre países de una misma región o entre zonas del mismo país. En este sentido, si bien el descenso de la pobreza ha sido notable en China, lo que sin duda ha tenido un fuerte impacto en la reducción global de la pobreza, los países del África Subsahariana arrojan el resultado opuesto con una inquietante proyección de aquí a solo 5 años de un 37% de la población viviendo con menos de un dólar y cuarto al día.

Otro subproducto nada positivo del crecimiento de las economías emergentes es la excesiva presión a la que se ve sometido el medio ambiente por dicho crecimiento, en especial en lo que se refiere al aumento de las emisiones de efecto invernadero. Los países emergentes están contribuyendo al calentamiento global dos veces más que el resto del mun-

---

(11) John Hawksworth. *The World in 2050*. Price Waterhouse &Coopers, 2006.

(12) *Policy Research Working Paper 4703*. World Bank, 2008.

do. Si no cortamos entre todos drásticamente las emisiones de CO<sup>2</sup> la temperatura del planeta aumentará hasta la insoportable cifra de 6 grados centígrados (13). Otro efecto preocupante del crecimiento económico de los países emergentes será la mayor demanda de energía, lo que traerá consigo precios más altos y una mayor dependencia de los combustibles fósiles –petróleo, gas, carbón– que no están lejos de su agotamiento y por ende son altamente contaminantes. Se planteará así un doble problema: de abastecimiento energético y de agresión al medio ambiente (14).

En el plano de las relaciones de poder el sistema internacional está también experimentando un cambio radical, que reclama respuestas igualmente novedosas. El «momento unipolar» que sucedió a la bipolaridad propia de la guerra fría no fue más que eso: un episodio pasajero. El poderío militar de los Estados Unidos sigue siendo ciertamente considerable, esto es innegable. Pero también lo es el hecho de que cada vez resulta menos relevante para poder afrontar por sí solo los desórdenes globales. Como pronostica el National Intelligence Council (15) norteamericano, de aquí a 15 años «los EE.UU. serán uno más de entre un buen número de actores importantes en la escena internacional, aunque el más poderoso». Con todo y con eso, la capacidad de los Estados Unidos de garantizar el suministro de los llamados «bienes comunes» (estabilidad y seguridad, esencialmente) será cada vez menor. Al propio tiempo, las divisiones y las vacilaciones europeas previsiblemente inhabilitarán a la UE para llenar el vacío creado por la retirada progresiva norteamericana y por un igualmente progresivo pero imparable traslado del centro de gravedad del poder desde el Oeste hacia el Este y el Sur. Junto a la globalización económica asistiremos a una cada vez mayor fragmentación del poder político. Los Estados Nación verán cómo el monopolio de poder que detentaban hasta ahora es puesto a prueba por otros actores no estatales: grandes empresas, organizaciones no gubernamentales o, lo que es más inquietante, organizaciones terroristas, estados fallidos, cárteles de la droga, todos ellos florecientes al amparo de la globalización. Como dice Richard Haas, «el poder se encuentra hoy en muchas manos y en muchos lugares»; de ahí que frente a la *multipolaridad* que caracteriza las actuales relaciones de poder en el mundo, y mucho más aún las futuras, y que comporta un relativo equilibrio en la intensidad y en la homogeneidad de los distintos actores, unos cuantos Estados u

---

(13) IPCC *Technical Paper on Climate Change and Water*. 2008.

(14) Ver a este respecto los estudios del Banco Mundial y McKinsey antes citados.

(15) National Intelligence Council, 2008. *Global Trends 2025: A Transformed World*.

organizaciones regionales, este analista prefiera hablar de *no-polaridad*, en la que los actores son múltiples, diversos y con diferentes grados y tipos de poder (16).

## LAS RESPUESTAS

Todos y cada uno de los retos anteriormente mencionados –y muchos otros que no se mencionan por no alargar en demasía esta introducción– afectan y afectarán a los distintos países y regiones de forma desigual y a un ritmo diferente. Pero al final todos se verán afectados de igual o semejante manera. Por eso las respuestas a tales desafíos pueden no ser las mismas en un principio, pero a largo plazo acabarán siendo comunes y globales, como lo son también los desafíos.

Los problemas específicos que los países emergentes deberán afrontar con carácter prioritario son, fundamentalmente, los siguientes: reducir grandes bolsas de pobreza y crecientes desigualdades socioeconómicas; hacer compatible el crecimiento económico con la preservación del ecosistema; resolver adecuadamente las profundas disparidades étnicas y sociales existentes en su seno; atender la creciente demanda de sistemas de protección social (educación, sanidad, pensiones). El remanente de riqueza nacional acumulado por su rápido crecimiento económico debiera dedicarse a resolver tales problemas.

En el mundo desarrollado (17) la mayor y más urgente necesidad es dotarse de una economía altamente competitiva, basada en el conocimiento y la innovación, capaz de generar el valor añadido suficiente para crear empleo, mantener la cohesión social y luchar contra las agresiones al medio ambiente. A tal fin, y para empezar, hay que reformar sin demora las instituciones financieras y sus mecanismos de vigilancia si queremos evitar una nueva crisis. Debemos también mejorar nuestro capital humano como factor estratégico para poder competir en la economía global: educación, educación, educación, más y mejor, a todos los niveles, es la clave para alcanzar dicho objetivo.

---

(16) Richard N. Haas. *The Age of Nonpolarity: What will follow US dominance?*. Foreign Affairs, May/June 2008.

(17) La mayor parte de las medidas que a continuación se proponen están contenidas en el Informe del Grupo de Reflexión sobre el futuro de Europa, presidido por Felipe González, y presentado al Consejo Europeo en mayo de 2010 con el título «*Proyecto Europa 2030: retos y oportunidades*», a cuya elaboración el autor ha contribuido.

Si queremos sacar el mayor provecho del potencial que nos ofrece la revolución tecnológica, deberemos hacer cambios importantes en nuestros mercados de trabajo. Algunos países ya han llevado a cabo con éxito reformas basadas en el modelo acuñado en Dinamarca y conocido como *flexi-seguridad* (flexicurity). Consiste, en pocas palabras, en favorecer a la vez la protección y la empleabilidad de los trabajadores y la flexibilidad de contratación por parte de las empresas para adaptarse a una economía en constante evolución. Otros países deberán aprender de esas experiencias para adaptarlas a sus peculiares circunstancias nacionales. Incrementar la productividad debe ser la prioridad, haciendo que los niveles de ingreso sean directamente proporcionales a las ganancias de productividad.

Para afrontar los problemas energéticos es importante combinar las políticas de ahorro de energía, diversificación de fuentes de suministro y una apuesta resuelta por las energías renovables: solar, eólica, técnicas de carbón limpio, junto con un desapasionado debate sobre la energía nuclear. La lucha contra el cambio climático ciertamente se beneficiará de las políticas que acabamos de mencionar en el campo de la energía. Pero mucho nos tememos que no basten y que sea necesaria una nueva revolución industrial, para la que se requerirá una importantísima movilización de recursos. Digan lo que digan algunos representantes de la reacción más ultraconservadora, la mayor parte del pensamiento científico coincide en que lo que está en juego es ni más ni menos que la supervivencia del planeta, la de nuestros hijos y nietos.

Otro importante desafío para todas las sociedades, pero que se presenta de forma más acuciante en el llamado «primer mundo», es el desafío demográfico. Ya vimos antes que nuestras envejecidas sociedades presionan fuertemente nuestros sistemas de pensiones, de salud y de bienestar social, a la par que socavan nuestra competitividad. Urge adoptar un conjunto de medidas encaminadas a aumentar la participación femenina en el mundo del trabajo, a base de conciliar la vida familiar y la profesional; hay que aproximar la edad de retiro real a la legal y considerar la jubilación como un derecho más que como una obligación; hay que desarrollar políticas de inmigración proactivas y adaptadas a nuestras necesidades demográficas y de nuestros mercados de trabajo; y, finalmente, es preciso aumentar la productividad a fin de generar un excedente capaz de mantener nuestro modelo social.

## LOS NUEVOS ACTORES

### La sopa de letras

Desde que Jim O'Neill, analista de Goldman Sachs, acuñase en 2001 el acrónimo BRIC's (en inglés, ladrillos), para describir gráficamente la rápida e impetuosa aparición en la escena internacional de cuatro gigantes políticos y económicos –Brasil, Rusia, India y China- como algo ineluctable y necesario («el mundo necesita reconstruirse con mejores ladrillos –bricks- económicos globales») (18), no han cesado de publicarse estudios abundando en el mismo tema y en el consiguiente giro de las relaciones de poder mundiales tras el desplazamiento del centro –de los centros, para ser más precisos- de gravedad de las mismas. La propia Goldman Sachs, tan conspicua en la actual crisis financiera, ha seguido dedicando una especial atención al fenómeno detectado por O'Neill. Así, en un estudio aparecido en 2003 (19), se hace eco de la transcendencia que las referidas cuatro nuevas potencias supone ya, y supondrá aún más en el futuro, para la economía mundial: las cuatro en su conjunto superan la riqueza de los países más desarrollados de Occidente, ocupan la cuarta parte de las tierras emergidas y detentan un 40% de la población mundial. Todas las previsiones iniciales han sido superadas por la realidad: China superó la riqueza de Alemania en 2007, la de Japón en 2010 y superará la de los EE.UU. en 2027. Y no faltan analistas que detectan en India una aún mayor capacidad de crecimiento si mejora la formación de su capital humano.

Las cuatro –dos democracias, una autocracia y una democracia soberana no liberal- han sabido adaptar sus sistemas productivos a la economía de mercado y se han convertido con ello en otros tantos motores de crecimiento: China e India a base de manufacturas y servicios; Rusia con su potencial energético y de materias primas; y Brasil con una equilibrada combinación de unos y otros. Pero junto a estos datos positivos hay que contabilizar otros que lo son menos: así, mientras que en 2025 la renta por habitante en los Estados Unidos se estima en 57.000 dólares, en China será de 12.500. Si de aquí a esa fecha la población de Brasil e India seguirá creciendo (este último país será el más poblado

---

(18) Jim O'Neill. *Building Better Global Economic BRIC's*. Global Economic Paper n° 66. Goldman Sachs, 2001.

(19) Dominic Wilson & Roopa Purushothaman: *Dreaming with BRIC's: the Path to 2050*. Global Economics Paper n° 99. Goldman Sachs, October 2003.

del mundo), en Rusia y en China decrecerá, con el consiguiente envejecimiento de sus poblaciones. Finalmente, los problemas que todavía aquejan a los BRIC –pobreza, desigualdad, corrupción, terrorismo, concentración de la población en macrociudades– hacen que sus índices de desarrollo humano estén muy alejados de los del mundo occidental. Sus problemas sociales, sus divisiones étnicas, la dependencia energética de India y China y el alto consumo de energía en todos ellos, junto con problemas geopolíticos nada desdeñables –Taiwan, Pakistán, nacionalismo en Asia Central– condicionan fuertemente sus capacidades de influencia.

No faltan quienes critican el excesivo énfasis puesto en los cuatro países incluidos en los BRIC y la falta de interés aparente por otras potencias emergentes, de tamaño en algunos casos menor, pero con gran proyección de futuro. Se citan, entre otros, los casos de Corea, hoy la décimo quinta economía mundial, pero que reunificada superaría en riqueza por habitante a los EE.UU. en 2050; o de México, hoy la décimo tercera, pero que si logra superar el contagio de la crisis de su vecino del norte y mantiene tasas de crecimiento cercanas al 5% podría igualarse a Alemania. Sin olvidar a Indonesia, el cuarto país más poblado del planeta, una prometedora democracia y una pujante economía. Ni tampoco a Turquía, bisagra estratégica entre Europa y Asia, cuyo desarrollo político y económico y creciente influencia regional la convierte en un importante actor emergente y en un factor prioritario de la política de ampliación de la Unión Europea. Ni por supuesto a otras pujantes economías del Golfo o del Sudeste asiático, como Hong Kong, Singapur, Vietnam, Tailandia o Malasia, todas ellas de limitado tamaño si se les considera individualmente, pero potencialmente influyentes si se integran en conjuntos regionales más amplios.

Es por esta razón por la que frente al acrónimo BRIC han surgido otros que, como una sopa de letras recalentada, han tenido menos fortuna. Así: IBSA (India, Brasil, Sudáfrica) Trilateral Forum; BRICK (los cuatro más Corea); BRIMC (ídem más México); BRICA (ídem más los países Árabes del Golfo); BRICET (ídem más Este de Europa y Turquía); CIVETS o «gato de algalia» en español (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía, Sud África). Incluso hay quienes hablan de los «Próximos 11» o NEXT 11 (20); o quienes, hastiados del monopolio BRIC en la terminología al uso, hablan de CEMENT, iniciales en inglés de «Países

---

(20) *The BRIC's and Beyond*. Goldman Sachs, 2007.

en los Mercados Emergentes Excluidos por la Nueva Terminología». Pero por encima de estas disquisiciones un tanto bizantinas destaca una evidente realidad: la enorme transcendencia de los cuatro países integrantes de las siglas de O'Neill en la nueva configuración del poder global.

### **¿Son los BRIC un nuevo bloque de poder?**

Nos hacemos esta pregunta, no por curiosidad académica, sino por la posible influencia que una respuesta positiva o negativa pueda tener para el sistema de relaciones internacionales. Y también porque algunos de los integrantes del grupo han acariciado la idea de que una cierta alianza, basada en las afinidades respectivas, podría resultar ventajosa para sus intereses particulares. Incluso se han celebrado un par de reuniones al más alto nivel para escenificar esa idea. La primera, auspiciada por el Presidente Medvédev, en la ciudad rusa de Ekaterimburgo, en junio de 2009. De aquella cumbre no salieron compromisos en firme, sino tan solo una declaración a favor de un orden multipolar, en un intento de ofrecer un cierto contrapeso al predominio occidental. Tampoco la cumbre celebrada en Brasilia, en abril de 2010, la segunda y última hasta la fecha, fue más allá de la escenificación de un deseo de mostrar lo que les une –su voluntad de contar en el concierto internacional– que lo que les separa. Que es mucho.

Si bien las cuatro potencias abarcan la mayor extensión territorial y demográfica del mundo, lo que justifica sobradamente su participación en el G20 como foro de coordinación de la economía mundial, existen suficientes diferencias políticas, económicas y culturales y de intereses geoestratégicos, para considerar que puedan lograr articular un marco de relación estable y suficientemente organizado como para constituirse en un bloque de poder alternativo, no ya al de las potencias euro-atlánticas que ha venido dominando el sistema internacional desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta hoy, sino al que resulte del nuevo sistema multipolar.

Más importancia tienen organizaciones eminentemente asiáticas multilaterales, como la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS), alianza multilateral con una creciente significación en el orden militar, formada en 2001 por China, Rusia y países de Asia Central, con India, Pakistán y otros como asociados. O el IBSA Trilateral Forum entre Brasil, India y África del Sur, que antes mencionamos.

## ¿Son una oportunidad o una amenaza?

Decía Ortega y Gasset (21), que «la ocasión que lleve súbitamente a término el proceso [de integración europea] puede ser cualquiera: por ejemplo, la coleta de un chino que asome por los Urales o bien una sacudida del gran magma islámico». Este nada descabellado vaticinio muestra cómo, en el imaginario colectivo, el avance del coloso chino –y no solo el del integrismo islamista– se percibe más bien como una amenaza que como una oportunidad. Y lo mismo cabe decir, por extensión, de los otros BRIC en lo económico y de todos menos Brasil – y quizás India– en lo político. Desde luego en lo económico el crecimiento de las nuevas potencias es percibido como algo que se hace a costa del estancamiento relativo de los países desarrollados.

Y esto, como antes apuntábamos no tiene por qué ser así. El que la riqueza se reparta en otros lares no quiere decir que la pobreza se instale en los nuestros. Como demuestra un reciente estudio de la OCDE (22) el crecimiento global del PIB en los diez últimos años se debe más al mundo en desarrollo que a las economías avanzadas. Si siguen las tendencias actuales los países en desarrollo detentarán el 57% del PIB mundial en 2030. Las economías más dinámicas, sobre todo los gigantes asiáticos, China e India, son potentes motores del crecimiento y están contribuyendo decisivamente a la recuperación tras la crisis. La prosperidad creciente en estos y otros países emergentes representa una enorme oportunidad para todos: por ejemplo, cerca de 500 millones de personas han salido de la extrema pobreza en las dos últimas décadas, un progreso sin precedentes en los tiempos modernos.

China e India, por primera vez desde el siglo XVIII, recuperan la posición que tuvieron hace más de dos siglos y se convierten en los principales contribuyentes al crecimiento económico mundial, con un 20 y un 15 por ciento, respectivamente. Este crecimiento global ha tenido también un reflejo en las relaciones Sur-Sur. En las dos últimas décadas, mientras el comercio mundial se multiplicó por cuatro, el comercio Sur-Sur creció veinte veces. Esto quiere decir que la deriva del foco de creación de riqueza hacia el Este y hacia el Sur, siempre que comporte para el Oeste una pérdida relativa de posiciones, pero en ningún caso absoluta, es una

---

(21) José Ortega y Gasset: *La Rebelión de las Masas*. Revista de Occidente, 1930

(22) *Shifting Wealth: Perspectives on Global Development 2010*. OECD, Development Center, 2010.

buena noticia para todos. El resurgir de «los otros» no tiene que ser una amenaza para «nosotros».

Obviamente el crecimiento económico no es todo. La desigualdad extrema sigue siendo un problema. Es más, continúa aumentando rápidamente entre países en rápido crecimiento. Como crece la pobreza en África. El excedente creado por el crecimiento debe ser aplicado a la reducción de aquellas desigualdades a través de políticas públicas. El desarrollo debe ser una prioridad en la agenda del G20 como acaba de ponerse de manifiesto en Seúl. Los BRIC son y serán ciertamente un motor de crecimiento, pero ellos mismos tardarán décadas en alcanzar el nivel de riqueza per cápita de los países desarrollados. Seguirán siendo pobres mientras se van haciendo más ricos, esa es la paradoja de su «doble identidad», lo que sin duda influirá en la resolución de sus importantes problemas internos y en su relación con el resto del mundo. A continuación se resume la situación en cada uno de ellos, que es analizada extensamente en las ponencias de este cuaderno.

## **China**

Por su imponente extensión geográfica, su exuberante demografía y su espectacular crecimiento económico, China está llamada a recuperar la relevancia que «el Imperio del Medio» tuvo hace más de dos siglos. Es actualmente la segunda economía del mundo y, si sigue creciendo al ritmo de un 10% anual, en dos décadas superará a los Estados Unidos. No obstante, importantes desafíos internos condicionan su progreso. Destacan, en el plano económico, una producción en exceso intensiva en mano de obra y energéticamente dependiente y muy contaminante. A pesar del rápido progreso en el nivel de vida de su población sigue contando con más de 150 millones de pobres y ocupa el puesto número 103, con unos 3.687 \$ –13 veces menos que EE.UU.– en la clasificación mundial de la renta por habitante. En el plano social y político existen tensiones más o menos latentes –minorías, carencia de mecanismos adecuados de protección social– que irán creciendo al compás del desarrollo económico.

El enorme peso de factores histórico-culturales y civilizatorios, como el confucianismo y el sino-centrismo, encarnados hoy en el cuerpo del Partido Comunista Chino (PCCh) –que está rentabilizando la indudable mejora del nivel de vida de gran parte de la población y la recuperación de la grandeza perdida con afirmación del país en la esfera internacio-

nal— impide que el progreso económico lleve aparejado de forma automática una evolución hacia formas más democráticas de gobierno, al menos en el corto y medio plazo.

Las fragilidades internas y la fortísima impronta de una cultura y de una historia milenarias, hace extremadamente aleatoria cualquier predicción de comportamiento en el plano internacional. Hoy por hoy China se define por su tendencia a colaborar a mantener el statu quo multipolar, asumiendo el rol de superpotencia, tomando parte activa en la gobernanza global, movida sobre todo por la necesidad de ir ganando tiempo en su proceso de modernización. Nada debe distraerle de este objetivo, de ahí que no pretenda «sinizar» el mundo, ni siquiera formar un directorio con un G2 con Estados Unidos. Cuál sea la evolución en un futuro más lejano es una incógnita en estos momentos: Dependerá de cómo se vayan resolviendo sus tensiones internas antes mencionadas. Pero también las externas: con Japón, por cuestiones territoriales y regionales; con Estados Unidos y sus aliados asiáticos por Taiwan; con Rusia por Siberia; con la India por cuestiones geopolíticas; y con la comunidad internacional en general por sus «amistades peligrosas» con Pyongyang y Myanmar. Parece probable que una puesta en tela de juicio de su liderazgo regional o de su papel de actor global haría que su comportamiento fuese menos cooperativo. En todo caso, el mundo tendrá que irse acostumbrando a lidiar con el nacionalismo con el que el PCCh ha sabido aglutinar a tan numerosa como heterogénea población.

## India

En el siglo XVI la India, junto con China, producían el 60 por ciento de la riqueza en el mundo, lo que despertó el apetito colonialista europeo. La sobreexplotación y el mal gobierno al que fue sometida acarrearón su decadencia a lo largo de los siglos XIX y XX. Pasados los atribulados años que siguieron a su independencia, mal digeridas la guerra con China y la separación de Pakistán, las últimas dos décadas han sido testigo de la eclosión de *la mayor democracia del mundo*, cuyas raíces hay que buscarlas no tanto en el legado británico como en la propia convicción de la necesidad de que el poder militar se subordine al civil.

Superado el bajón impuesto por la crisis, India ha recuperado la senda de un fuerte crecimiento económico del orden del 7 por ciento anual, apoyado en el *outsourcing* tecnológico, en la abundancia de hierro y otros minerales, en una poderosa industria del acero, química,

textil y farmacéutica (genéricos) y en un competitivo sector de servicios. Entre sus debilidades está el excesivo peso de la población agrícola (51 %) sobre el total, la carencia de fuentes de energía (lo que le ha movido a firmar el Acuerdo 123 con los EE.UU. para potenciar la industria nuclear), una deficiente red viaria y de ferrocarril, excesiva e ineficaz burocracia, corrupción, reglamentaciones abusivas, etc. La población crece de forma incontrolada, sobre todo en las zonas más deprimidas, lo que reduce fuertemente la riqueza disponible por individuo. Por eso debe conseguir una tasa de crecimiento estable superior a la actual y más cercana al 10%. A pesar de ello ya hoy 300 millones de indios pertenecen a las clases medias. En 2030 India será el país más poblado del mundo, superando a China. Y, sin embargo, la fuerza laboral está insuficientemente cualificada para acompañar el gran salto tecnológico. Faltan ingenieros de alto nivel y los que se forman en India se van a trabajar a los Estados Unidos o Europa. Es urgente que India liberalice su economía y mejore sustancialmente su sistema educativo.

Los principales retos internos, aparte de los económicos, dimanan de la gestión de la diversidad lingüística (predominan el hindi y el inglés, junto con otras 14 lenguas oficiales), religiosa (el Hinduismo es la religión mayoritaria, seguida del Islamismo que practican 156 millones de personas y, en menor medida, el Jainismo) y sociales (muy bajo IDH, grandes desigualdades sociales, pervivencia fáctica del abolido sistema de castas, movimientos revolucionarios como el maoísmo naxalita). Otro problema con que ha de enfrentarse es la próxima sucesión de la dinastía Ghandi-Nehru: el candidato más probable por el mayoritario Partido del Congreso es el joven e inexperto Rahul Ghandi, hijo del difunto Rajiv y de la actual Presidenta del Congreso Sonia Ghandi.

Entre sus prioridades internacionales está la de asentar su crecimiento económico y así poderse constituir en un polo relevante de poder, en un actor global en un mundo multipolar. De ahí que su objetivo sea entrar a formar parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como miembro permanente, para lo que cuenta con el apoyo de Estados Unidos. Este país es, en efecto, el principal aliado de India, pese a su auto-calificación de país *no alineado*. Las razones son obvias: las posibles amenazas a su seguridad procedentes de China y Pakistán y los conflictos latentes a ellas vinculados en relación con Cachemira, Nepal, Myanmar o Sri Lanka.

## Brasil

El eterno «país del futuro» que nos describía Stephan Zweig a mediados del pasado siglo se ha convertido en los primeros años de éste en una realidad del presente. Su suelo (8,5 millones de kilómetros cuadrados, el quinto más extenso del planeta) encierra grandes riquezas naturales, minerales diversos y petróleo en particular (figura entre los 10 principales productores mundiales). Cuenta con unas potentes industrias automotriz, aeronáutica y agropecuaria. Es la primera potencia militar de Latinoamérica y posee una alta tecnología nuclear civil y militar –esta última centrada en la construcción de submarinos atómicos– que desarrolla en estrecha cooperación con Francia. La crisis económica le ha afectado más que al resto de los BRIC, por lo que su crecimiento ha sido algo menor. Con todo, la que era 10ª potencia económica mundial en 2006 ha pasado a ser la 8ª en 2009 y será la 7ª en 2010. Aunque cuenta con un número de habitantes (190 millones) muy inferior a China e India, pero algo superior a los 144 millones de Rusia, la tasa de crecimiento es alta y será probablemente el único país del grupo con una población joven transcurridas las próximas décadas.

Como en el resto de los BRIC los pies del gigante siguen siendo de barro: la desigualdad y la pobreza son sus principales debilidades. Es el segundo país del mundo donde las desigualdades en el reparto de la riqueza son mayores (las diferencias entre pobres y ricos son de 34 a 1), si bien en los últimos años las políticas sociales impulsadas por el Presidente Lula han aumentado el porcentaje de clases medias y 30 millones de personas han salido de la pobreza extrema. Con todo, Brasil ocupa el número 62 en el *ranking* de la riqueza por habitante.

El otro gran problema de Brasil, que en los últimos años ha ganado notabilísimamente en estabilidad política y económica, es la inseguridad ciudadana, con 25 homicidios por cada 100.000 habitantes. Ello se debe en gran parte a las grandes bolsas de marginalidad de las grandes ciudades, Río y Sao Paulo principalmente, pero también a la rápida implantación del narcotráfico.

Su proyección como potencia regional es indiscutible. Su liderazgo es claro en países como Venezuela, Bolivia o Uruguay, si bien se enfrenta a mayores reticencias en Argentina o México. Se trata de un liderazgo silencioso, ganado a base de una discreta y eficaz diplomacia y un activo papel de pacificador en la región (en Haití y entre Colombia y Venezuela).

Frente a sus reticencias hacia el ALCA opone su apoyo a UNASUR. En el plano mundial sus aspiraciones se centran en el reconocimiento a su papel de gran potencia, materializado en la reivindicación de un puesto permanente en el Consejo de Seguridad y su afirmación en el G-20 y en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Practica un multilateralismo activo y mantiene buenas relaciones con los Estados Unidos y Europa, a los que a veces gusta de inquietar con coqueteos con personajes como Ahmadineyad, precisamente para mostrar su capacidad de interlocución y, por qué no también, para de paso hacer valer su independencia frente al poderoso amigo y aliado del norte.

## Rusia

Después de un decenio de fuerte declive económico, la Federación Rusa emprendió una senda de rápido y estable crecimiento a partir de 2007, con unas tasas medias anuales en torno al 7 por ciento. Ello ha sido posible por la puesta en marcha por los Gobiernos de Putin y Medvédev de unas políticas fiscal y macroeconómica adecuadas y profundas reformas en sectores clave de la economía. Si sigue por ese camino, invierte en capital humano, diversifica su economía y se integra en los mercados globales, en quince años podrá tener una riqueza por habitante de país desarrollado. Los principales obstáculos que tendrá que ir superando es la caída y el correlativo envejecimiento de la población, la disminución de las inversiones en energía, infraestructuras, educación o sanidad, el infradesarrollo del sistema bancario, un deficiente estado de derecho, la corrupción y el crimen organizado. Pero, sobre todo, deberá colmar ese desajuste de valores (*values gap*) entre las pulsiones a favor del libre mercado con fuerte presencia del Estado en lo económico y aquellas otras proclives al autoritarismo en lo político, que se reflejan a su vez en su sempiterna alma bipolar: pro occidental, de un lado; y de *soberanía democrática o dirigida*, de corte asiático.

En menos de dos décadas Rusia ha tenido que superar el gran trauma de la desaparición de la URSS y enfrentarse a una serie de retos internos. Entre ellos destacan la reordenación de las fronteras y el control y la gestión de su inmenso espacio: más de 17 millones de kilómetros cuadrados, la mayor porción de tierras emergidas del planeta; la recuperación de la autoridad política y social; el reemplazo de la economía planificada, tras su colapso repentino, por una economía de mercado, al principio controlada por especuladores y oligarcas, al igual que los medios de comunicación; poner freno a una violencia galopante cuyas prin-

cipales fuentes son el terrorismo de signo separatista (de 1991 a 2008 se produjeron 1.107 atentados, cobrándose uno de ellos, el de Beslan, 344 muertos y 727 heridos), los delitos perpetrados por las mafias de la droga (aumentaron un 139% en diez años) y la corrupción.

Yeltsin consiguió que Rusia fuese aceptada como potencia mundial pero ignorada como potencia regional. Fue durante su mandato cuando Rusia tuvo que pasar el mal trago de ver como los países del Este de Europa se integraban en la OTAN. Tampoco acertó a que el comunismo fuese reemplazado por una democracia de corte occidental, sino por un nacionalismo paneslavo que dificulta la gestión de las minorías no rusas. Tras su salida llegó al poder una nueva clase dirigente integrada por antiguos dirigentes del aparato soviético y tecnócratas incorporados durante la *Glasnost* al complejo industrial-militar. Esta nueva clase ha realizado un amplio proceso de recuperación económica y un fortalecimiento del poder central del Estado, personificado en la Presidencia federal, que tiene un amplio respaldo social –el llamado *consenso Putin*– y que ha dado origen a una *democracia dirigida*, también calificada de *soberana* cuando trasciende del plano interno y se proyecta en la esfera internacional.

En este último contexto, la expansión de la OTAN y la UE a los países de Europa Central y Oriental ha provocado una evolución de los objetivos y estrategias de la política exterior rusa: desde las posiciones negociadoras y multilaterales de los primeros años de la Presidencia de Yeltsin hacia una reivindicación del espacio de seguridad estratégica de Rusia (Cáucaso, Asia Central, Bielorrusia, Ucrania, Georgia, Moldavia), que Moscú considera compatible con una acción exterior orientada al entendimiento diplomático con las grandes potencias euro-atlánticas y asiáticas (Organización de Cooperación de Shanghái, por ejemplo) en las grandes cuestiones que afectan al orden político y económico mundial. El impulso de Rusia a la creación de los BRIC, como un foro que fortalece su posición internacional, no significa que los dirigentes del Kremlin ignoren las apreciables contradicciones y conflictos de intereses que distancian o dividen al propio grupo de potencias emergentes. Por este motivo, durante la próxima década Moscú seguirá concediendo una prioridad máxima en su política exterior a las relaciones con Estados Unidos, la OTAN y la UE buscando el entendimiento político, económico y militar –en esta línea se inscribe la iniciativa Medvedev a favor de una Estrategia de Seguridad Europea– pero sin rehuir la defensa de sus intereses globales y regionales.

## EL ESTE (Y EL SUR) VISTO DESDE EL OESTE

El nuevo orden multipolar, que está configurando la aparición de nuevas potencias emergentes, no se entendería sin una clara referencia a dos polos de poder, hace tiempo emergidos y de diferentes características: los Estados Unidos y la Unión Europea, estado-nación el primero y unión de estados *sui generis* la segunda. El declinar relativo de ambos polos, más evidente y más acelerado en el caso de la UE que en el de los EE.UU., no significa que vaya a desembocar fatalmente en su total desaparición como actores relevantes en la escena internacional, ni mucho menos que en estos momentos no sigan siendo unos importantísimos referentes mundiales. Ambos detentan la primacía en sus rasgos de grandes potencias –económicos, políticos, culturales, tecnológicos y militares–: Estados Unidos, por su combinación de poder *duro* y *blando*, es, y seguirá siendo por bastante tiempo, la primera potencia del planeta; la UE, si actuase verdaderamente unida, no debería irle a la zaga más que en lo militar, ya que con 4 millones de km<sup>2</sup> (la mitad de China) y 500 millones de habitantes (esto es, poco más de un tercio de la población con que cuenta el país asiático) posee un modelo de economía social de mercado o de *estado del bienestar* que es ejemplo para muchas naciones y que le es posible mantener por ser la primera economía y la primera potencia comercial del mundo.

Ambos deben hacer frente a los mismos o a parecidos desafíos, que requieren respuestas también muy semejantes. Sin embargo, los esfuerzos que uno y otra deberán realizar para no perder posiciones –no ya relativas, que las van a perder, que las están perdiendo ya– sino absolutas, en el concierto mundial, son diferentes en calidad y cantidad: los Estados Unidos tienen una población más joven que la europea, su capacidad de formación de capital humano es superior y cuenta con mayores índices de productividad. Es, además, un solo país y todos en él se entienden en una misma lengua. Es por eso por lo que Europa tiene ante sí un dilema: o esforzarse más y hacerlo de forma concertada en lo interno y hablando con una sola voz en el plano internacional, o resignarse a una dulce decadencia.

Es precisamente por la toma de conciencia de esa pérdida de peso relativa por lo que ambos igualmente comparten una cierta aprensión al enfrentarse con la realidad de los BRIC y otros países emergentes. Una realidad que, como antes veíamos, es una oportunidad, pero que se percibe más bien como una amenaza. Lo cual no es óbice para que tanto los

EE.UU. como la UE, traten de hacer de necesidad virtud y se posicionen, cada uno a su manera, frente a tan proteica realidad.

Los Estados Unidos dan por descontado el apoyo europeo y se dedican a enfocar las relaciones con cada BRIC según sus propios méritos y dentro de una óptica multipolar: En China ven un competidor en lo monetario y a la vez un competidor y un socio en lo comercial y un socio privilegiado en los flujos de inversiones. En lo político tratan de acotar zonas de cooperación multilateral, al tiempo que tienden a encapsular potenciales conflictos (Taiwan) o a recabar la ayuda china en domesticar a Corea del Norte. Con Rusia ambas partes se han percatado de la necesidad mutua y se esfuerzan por «recalibrar» (*reset*) sus relaciones: en la creación de un espacio de seguridad euro atlántico, en la cooperación en materia energética y en la reducción de las armas nucleares. Con India los Estados Unidos han tejido un entramado de relaciones privilegiadas, centrado en la estabilidad regional, el control del integrista, la reducción de la conflictividad con Pakistán y la inserción de una India nuclear en el régimen del TNP. En Brasil los Estados Unidos ven sobre todo a un importante socio comercial y un estabilizador regional en América Latina.

La Unión Europea reacciona ante la nueva situación oponiendo a la multipolaridad un multilateralismo eficaz, que para serlo realmente necesita como condición necesaria reforzar el vínculo transatlántico. Esto no le impide considerar a todos y cada uno de los BRIC como actuales o potenciales socios estratégicos. Con Rusia, de momento, predominan las relaciones bilaterales de algunos Estados miembro, motivadas por intereses energéticos divergentes, pero se empiezan a abrir canales de una mayor cooperación en otros campos, el de la seguridad entre ellos. Con China los intereses económicos entran a veces en colisión con unos sistemas de valores muy divergentes, hasta el punto que cuestiones como la visita del Dalai Lama o la concesión del premio nobel al disidente Liu Xiaobo son fuente de desencuentros como la suspensión de la 11ª cumbre UE-China bajo presidencia francesa. Pese a ello los flujos comerciales y de inversiones son considerables y van en aumento, lo que no impide que por parte europea haya diferencias con China en materia de cambio climático, recelos por la agresividad inversora china en África y América Latina o por la a veces desleal competencia comercial practicada por el país asiático. La relación especial con India se basa en las bases más sólidas de unos valores compartidos y un contrapeso a la pujanza china. Algo parecido ocurre con Brasil, socio estratégico que ve en la UE un contrapeso del poderoso vecino del norte.

La ponencia sobre la Unión Europea aborda la cuestión de Turquía, un gran país emergente, con una población de 80 millones de personas, jóvenes en su mayoría y con una alta tasa de natalidad. Su ritmo de crecimiento económico es alto y en breve superará el puesto 16 que hoy ocupa en el ranking mundial de países. Su situación estratégica es clave para Europa y también para la región. Tiene gran influencia en sus vecinos y el gobierno actual se está esforzando en abrirse internacionalmente y en estrechar las relaciones con los BRIC. Es un candidato a la ampliación y como tal debe tratarse. La entrada de Turquía en la UE suscita rechazos en algunos países tan importantes como Francia o Alemania, que es preciso vencer, pues el balance es claramente positivo tanto para Turquía como para Europa.

## **¿QUIÉN ESTÁ AL VOLANTE?**

Decíamos antes que de un breve «momento unipolar» de hegemonía estadounidense pasamos, casi sin transición, a una situación de «multipolaridad» (o de «no-polaridad», como prefiere Haas), en el que la UE no puede llenar el vacío dejado por los EE.UU.. Pero este vacío no existe en realidad, pues el terreno de juego está siendo ocupado por otros jugadores: por supuesto por los Estados Unidos, que siguen siendo la potencia dominante, y por potencias emergentes o emergidas y actores no estatales. Esto supone, de un lado, una fragmentación del poder. Pero, por otro lado, implica una gran interdependencia. En efecto, junto a los retos y respuestas que veíamos antes, algunos de los cuales son en estos momentos específicos de algunos países y regiones en particular, pero que acabarán de alguna manera siendo compartidos por todos en un futuro no lejano, hay otros que ya comparte hoy mismo la Humanidad entera: la pobreza, el hambre, las epidemias, son riesgos que golpean a algunos países –del África Subsahariana en particular– pero que nos afectan globalmente y que requieren soluciones también globales. Lo mismo cabe decir de los riesgos y amenazas transnacionales, tales como la competencia feroz por los recursos escasos o las amenazas a la seguridad: corrupción, terrorismo, tráfico de drogas, crimen organizado, proliferación de armas de destrucción masiva, estados fallidos... Todos esos riesgos y amenazas están interconectados, afectan a todos de una u otra manera y exigen unas respuestas también conexas.

Casi todos coincidimos en un mismo diagnóstico: nos estamos adentrando en un mundo con varios polos de poder, pero nos falta por definir

como serán las relaciones entre ellos. En pocas palabras, cómo deberá estar gobernado ese mundo, quién estará al volante. O, dicho de otra forma: ¿qué tipo de gobernanza global será la más probable y conveniente? Esa es la pregunta que nos causa esa inquietud, esa zozobra, el *malaise* de que nos habla Guiddens. Es en la contestación a esa pregunta donde surgen los diversos escenarios posibles. Estos son muy numerosos, tantos como puedan imaginar las múltiples células de análisis y prospectiva solventes que hay repartidas por el mundo. Pero todos ellos se pueden reducir a dos grandes categorías, que podríamos denominar para entendernos optimista y pesimista: la primera, porque los escenarios dentro de ella contemplados conllevan la existencia de un sistema de relaciones de poder relativamente ordenado, de una cierta forma de gobernanza global; la segunda, porque, al excluir la existencia de un orden o de una gobernanza mínimamente relevantes, en los escenarios incluidos en esta categoría lo que predomina es la fragmentación o el conflicto.

Las visiones más negativas están reflejadas, junto a otras más matizadas, en el estudio «Global Trends 2025» del NIC norteamericano, antes citado (23). Recoge distintos escenarios que describen un mundo «hobbesiano», dominado por la fragmentación y el desorden, en el que las relaciones de poder se desarrollan en un clima de creciente competencia por los recursos escasos y las amenazas a la seguridad conocidas y por conocer. En el fondo de dicho estudio late la obsesión de los Estados Unidos por las confrontaciones identitarias y religiosas, caldo de cultivo del terrorismo, y por la necesidad que esa obsesión entraña de mantener en lo posible su posición hegemónica en lo militar.

No faltan, en otros estudios, las visiones más tranquilizadoras y «kantianas» de una paz universal perpetua, con diversos polos de poder organizados en un *multilateralismo eficaz*. Es la visión reflejada, entre otras, en el trabajo dirigido por Nicole Gnessotto y Giovanni Grevi para el Instituto Europeo de Estudios de Seguridad, de París (24). Esta visión, que refleja la posición predominante en la Unión Europea a favor de un orden gobernado por instituciones multilaterales, está avalada por el imperativo de aceptar la cooperación internacional como único medio de preservar entre todas las potencias responsables los bienes públicos y responder, también todos juntos, a las amenazas asimétricas. Se trata, en definitiva, de hacer de necesidad virtud y atender a una demanda de

---

(23) Ver obra citada en nota 15.

(24) *The New Global Puzzle: What World for the EU in 2025?* EUISS, París 2008.

gestión colectiva de problemas comunes. O, dicho de otra forma, en un mundo de creciente interdependencia, los retos y las amenazas comunes requieren respuestas también comunes.

Recientemente los dos grandes centros de prospectiva, norteamericano y europeo, que acabamos de citar y que representan en cierto modo dos visiones matizadamente diferentes del futuro orden global, han publicado un estudio conjunto (25) en el que se proponen, de forma ecléctica, cuatro escenarios posibles, todos ellos susceptibles de ser clasificados en las dos grandes categorías antes descritas: el primero y el tercero entrarían dentro de una perspectiva más positiva; y más negativa el segundo y el cuarto.

El primer escenario consiste en una *prolongación de la situación actual*, sin que se contemple la aparición de riesgos o crisis mayores susceptibles de trastocar todo el sistema. Los problemas que vayan apareciendo tendrán un tratamiento «ad hoc» por unas instituciones no muy diferentes de las actuales, aunque algo adaptadas a los nuevos requerimientos. Este escenario, en el que Occidente seguirá teniendo relevancia, aunque menor, es por definición poco sostenible en el tiempo, pues a medida que el tiempo pasa la posibilidad de que surjan crisis importantes es acumulativa.

El segundo escenario está dominado por *la fragmentación y el regionalismo*. Las grandes potencias, viejas y nuevas, compiten por unos mercados y unos recursos limitados y tienden a protegerse y aislarse dentro de grandes bloques regionales. Asia sigue creciendo económicamente al tiempo que afronta crecientes problemas sociales y se parapeta en un conjunto heterogéneo. Estados Unidos sigue siendo la nación más poderosa, pero con una influencia menguante. Y la Unión Europea va perdiendo relevancia al tiempo que su modelo social y nivel de vida declinan.

El tercer escenario contempla la aparición de una gran crisis medioambiental o un conflicto de grandes proporciones, que induce a una *cooperación forzada* entre los principales actores que desemboca a una reforma sustancial de las instituciones multilaterales. En este escenario, de carácter incremental –y por tanto más sostenible a largo plazo– domina el entendimiento entre BRIC, los EE.UU. y la Unión Europea. A mi juicio esa gran crisis ya se ha producido en el terreno económico y financiero y no parece que sea suficiente para esa cooperación multilateral.

---

(25) NIC & EUISS. «*Global Governance 2025: At a Crucial Juncture*». septiembre 2010.

En el cuarto y último escenario predomina el *caos y el desorden*. Las causas: desgarramientos internos en China e India; aumento de la competencia entre los BRIC; carrera de armamentos en Medio Oriente. El resultado: ausencia de instituciones de gobernanza global o incapacidad de ejercerla por parte de las instituciones actuales, que siguen sin reformarse en profundidad.

Como los propios autores de este trabajo reconocen, los dos escenarios más probables son el primero y el tercero. De ahí que recuperemos el hilo del argumento de donde lo habíamos dejado antes, esto es, en la necesidad de encontrar respuestas comunes ante un mundo con una creciente interdependencia. Curiosamente las opiniones de los diversos «think tank» de países emergentes por ellos consultados coinciden básicamente con esta conclusión, con algunos matices. Los brasileños se muestran partidarios de un multilateralismo centrado en los Estados nacionales y en una redistribución del poder que vaya de los más desarrollados hacia los emergentes. Los chinos se decantan, en cambio, a favor de la cooperación entre grandes conjuntos, al tiempo que muestran preocupación por la evolución de sus problemas internos; el G20 les parece un órgano adecuado para tratar los problemas económicos mundiales. Al igual que a los japoneses, a quienes preocupa la preponderancia creciente de China en Asia y abogan por unas estructuras de defensa colectiva para dicho continente. Los analistas de los Estados del Golfo echan igualmente en falta unos conjuntos regionales fuertes para afrontar los desafíos globales y muestran su preocupación por la decadencia de Occidente. Los representantes de India, en cambio, son reticentes ante la formación de grandes conjuntos regionales, sobre todo en Asia, por recelar de la preponderancia de China. Rusia, según los expertos consultados, se debate entre el mantenimiento de su «democracia soberana», que lleva como corolario una política de no alineamiento, y un mayor acercamiento al Oeste, impulsado por los celos hacia China. Para los sudafricanos, finalmente, África estará entre los perdedores de la globalización, que está produciendo una nueva *élite* de gobierno global, el G20 no es representativo de los intereses de aquel continente –que debería dotarse de una organización regional de peso– y solo las Naciones Unidas y sus instituciones tienen la legitimidad necesaria para gestionar los problemas comunes.

El recorrido por la senda de la gobernabilidad global será, en todo caso, largo, no surgirá de la noche a la mañana ni se impondrá desde arriba («top down»). Se irá produciendo poco a poco y adaptándose a

las circunstancias cambiantes, en un movimiento desde la base («bottom up»). Su legitimidad vendrá dada en gran parte por su capacidad de representar adecuadamente a todos los actores y por su eficacia en resolver los problemas comunes. Sin duda, las distintas sensibilidades nacionales y el concepto tan arraigado de la soberanía complicarán la toma de decisiones, por lo que el compromiso permanente será la norma. Y no solo entre naciones soberanas, sino también entre regiones, organismos internacionales y sociedad civil.

El nuevo sistema de gobernanza global que sustituya la confrontación multipolar por un *multilateralismo eficaz* –concepto que algunos califican de contradicción en sus términos– deberá organizarse a través de un sistema de cooperación flexible en el seno de instituciones globales también flexibles, como el G20 hoy, y un regionalismo abierto, cuyo más acabado exponente es por ahora la UE, pero que sin duda será replicada en otros conjuntos regionales.

El G20 es en efecto una agrupación informal de líderes cuyos pasos merecen seguirse con atención como posible modelo de órgano de gobernabilidad mundial, al menos en materia económica, por contraste con una legítima y representativa pero ineficaz Asamblea General de las Naciones Unidas o unas Instituciones Financieras Internacionales (IFI: FMI, Banco Mundial) poco representativas de la nueva realidad de poder. Los países en él representados suponen el 85% del PIB mundial, dos tercios del comercio y el 66% de la población. Ciertamente es que no representa a los otros 172 países que se quedan fuera; y que sus decisiones no son obligatorias. Pero irá ganando en legitimidad en la medida en que todos se sientan implicados y si va probando su eficacia, resolviendo los problemas más acuciantes que se le plantean. Su representatividad aumentará si deja que se escuche la voz de otros actores –ONGs, órganos de la ONU debidamente reformados, otros países a través de «circunscripciones» regionales– y si se establecen mecanismos de cooperación con las Instituciones Financieras Internacionales, también reformadas. (26) El G20, como bien apunta Giovanni Grevi (27), no es ni una panacea ni tampoco una simple hoja de parra («window dressing») para poner fin o enmascarar, respectivamente, a un multilateralismo desordenado o

---

(26) Ver el artículo de Pedro Solbes y Carlos Westendorp: «El G20 no es la ONU». EL PAÍS, 10-11-2010.

(27) Giovanni Grevi. «G20: Panacea or Window Dressing?» Paper for FRIDE and Club de Madrid, July 2010.

caótico. Pero si no pretende abarcar más de lo que puede digerir, si se mantiene como organización informal y actúa con pragmatismo, si sirve de plataforma de diálogo para integrar de forma pragmática al mayor número de actores e instituciones posible, puede ser sin duda un elemento eficaz de la ordenación del tráfico en las relaciones internacionales.

Pero cualquiera sea la forma en que será gestionado el nuevo equilibrio de poderes, una cosa aparece como evidente: el Occidente (*The West*) ya no será el único a gobernar el mundo. Si va a haber un nuevo orden basado en la interdependencia y la cooperación, éste deberá incluir también a otras potencias emergentes o emergidas del Este y del Sur: *The West and the Rest* (28). Los principales desafíos de Europa, pero también de los Estados Unidos, procederán del exterior. La prueba de la capacidad de la UE para convertirse en un actor relevante está precisamente en su capacidad de actuar eficazmente fuera de sus fronteras. Y ello tanto con una unidad de propósito como con una combinación adecuada de poder «blando» («soft power») y poder duro («hard power»), según la terminología acuñada por Joseph Nye (29). De hecho es lo que Hillary Clinton llama «poder inteligente» («smart power»). La UE tiene ante sí un dilema: o se dota de dicho poder inteligente y de la capacidad de usarlo o deberá resignarse con una «dulce decadencia» (30). Si escoge lo primero deberá acompañarlo con una sólida Relación Transatlántica con los EE.UU. –y también con el resto del continente norte y sur americano y países afines– como la mejor forma de promover los valores comunes occidentales, sin descuidar una estrecha cooperación con el resto del mundo, los dos pilares de un buen sistema de gobernanza global.

---

(28) Fareed Zakaria: *The Post-American World*. W.W. Norton & Co., New York, 2008.

(29) Joseph Nye. *Soft Power, the means to success in World Politics*. Public Affairs, New York, 2004.

(30) Informe del Grupo González «Proyecto Europa 2030» antes citado.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

# **CHINA: PODER Y CIVILIZACIÓN EN EL SIGLO XXI**

---

---

## CHINA: PODER Y CIVILIZACIÓN EN EL SIGLO XXI

XULIO RÍOS PAREDES

---

---

### INTRODUCCIÓN

De todas las potencias emergentes, China es, sin duda, quien acapara mayor atención mundial. Ello se debe tanto a la reconocida espectacularidad de la transformación que ha experimentado dicho país en las últimas décadas y los enormes impactos registrados a nivel global, como también a la opacidad y subsiguiente incertidumbre que generan algunos aspectos de su política, siempre difíciles de descifrar al fundamentarse en claves de comportamiento que difieren en no pocos casos de las que habitualmente podemos apreciar en los países occidentales.

Sea como fuere, China presenta un perfil cada vez más elevado, favorecido por las citadas dinámicas internas y por las profundas mutaciones que connotan el sistema internacional desde el final de la guerra fría, destacando, paradójicamente, pese a su «victoria», la merma progresiva del poder de EE.UU. en el marco global.

La China potencia regional, gran potencia o superpotencia, ya veremos, se nos presenta a cada paso más poderosa en virtud tanto de su crecimiento económico galopante (incluso en plena crisis financiera global fue incapaz de ralentizar el ritmo de desarrollo del país, que registró un crecimiento económico del 9,1 por ciento en 2009, esperándose que en 2010 supere el 10 por ciento) como de su firme voluntad de ejercer una influencia política genuina y de preservar a toda costa el nivel de soberanía necesario para ello. Superando el pesimismo histórico acreditado en los dos últimos siglos, dicha conjunción ha venido a aumentar de forma notable la autoconfianza de los ciudadanos chinos, traducida en un nacionalismo cada día más apreciable.

Este transcurso, inacabado, se desarrolla en un marco muy fluido en el cual China va definiendo y acomodando sus prioridades estratégicas siguiendo un proceso similar al aplicado en el ámbito interno, es decir, sin responder a un plan predefinido y acabado hasta el más pequeño detalle, haciendo gala de una notable capacidad de adaptación, optando por «cruzar el río sintiendo cada piedra bajo los pies» (1). Al mismo tiempo, ese cálculo prudente que no pierde de vista en modo alguno el objetivo último de la recuperación de la grandeza perdida se integra en el debate, tan tradicional como víctima de los altibajos, entre los partidarios de una amplia incorporación a su *modus vivendi* de los valores de Occidente, sinónimo de ejemplo contrastado de modernización, y la recuperación del discurso sinocentrista que ha connotado su devenir histórico a lo largo de los siglos. En suma, la pugna y el equilibrio entre el acomodo a las tendencias globales predominantes y la búsqueda de una política independiente y adaptada a sus especificidades (2).

En el momento presente, bien pudiéramos asegurar que la apuesta por un mundo armonioso y la multipolaridad, ejes del discurso exterior de Beijing, reflejan no solo alternativas a un orden contemporáneo en transición sino que manifiestan la incidencia creciente de la cultura tradicional en la formulación de su pensamiento diplomático, condicionado igualmente por la incorporación de ciertas claves históricas que afloran en la actitud adoptada frente al vigente *statu quo*, que intenta alterar en su propio beneficio en virtud de los cambios operados a nivel global, pero cuidándose de no provocar rupturas ni desatar conflictos abiertos que puedan afectar la estabilidad de su proceso. Asimismo, manifiesta a cada paso una visión de largo plazo que dice mucho del repunte del comportamiento tradicional de la China milenaria y de la plena confianza en la potencialidad inevitable de sus dimensiones varias (geográfica, demográfica, económica, etc.) que le reservan, por derecho propio, un papel de relevancia en el sistema regional y global.

Conviene precisar también que, aun a pesar de contar con recursos cada vez más significativos y de no haber olvidado en modo alguno las humillaciones históricas infligidas por potenciales rivales (ya sean de Occidente o de la propia Asia) que hoy se debaten entre la contención y la

---

(1) Esta expresión alude al gradualismo y a la experimentación, notas que caracterizan el proceso de reformas, aludiendo también a la necesidad de analizar localmente los efectos de una medida antes de generalizarla en el conjunto del país.

(2) ANGUIANO, Eugenio (coord.), *China contemporánea*, México, El Colegio de México, página 268.

cooperación a la hora de determinar aquello que debe primar en sus relaciones con el gigante asiático, China, a la espera de un momento que no considera del todo llegado, sigue estimando el entendimiento y la colaboración con países terceros como mecanismos privilegiados para hacerse un hueco en el sistema internacional de forma progresiva y sin provocar grandes estruendos, maximizando aquellas variables que, en definitiva, le pueden permitir «ganar sin luchar», como aseveraba su clásico Sun Zi (3).

¿Es esa moderación una actitud convencida y convincente o simple producto de un cálculo oportunista de posibilidades que solo espera el momento preciso para exhibirse con total contundencia? En el exterior se constata cierta incertidumbre y hasta desasosiego respecto a cómo será una China más fuerte y qué consecuencias tendrá a la vista de las diferencias culturales y políticas que la separan del resto de la humanidad. Pronosticar el comportamiento internacional de China no es cosa fácil, pues obedece a claves singulares que hunden sus raíces en esa creencia profunda en la posición central de China en la región y en el mundo y a la que parece aspirar de nuevo. Visto así, aunque gradualmente, la progresiva recuperación de la grandeza del pasado puede implicar una alteración significativa de la distribución del poder mundial que hoy ya podemos empezar a apreciar en las correcciones de representación manejadas en instituciones diversas, especialmente en el orden económico (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, etc.), apremiadas a reflejar los cambios operados en la correlación de fuerzas global. Y a medida que ese momento se acerca, también aumenta la indisposición china para hacer concesiones que vengán a dilatar o regatear la introducción de dichos correctivos.

La conjunción de su posición geográfica, la acumulación de activos tanto a nivel económico como militar (si bien a un ritmo diferente, pero retroalimentándose mutuamente) y la férrea voluntad política de preservar el espacio vital inmediato, le sitúan en posición de afectar los intereses regionales y globales de la potencia hegemónica. Ello comienza a visibilizarse en su entorno más próximo, donde es cada vez más evidente el protagonismo activo de China en detrimento de aquellos intentos que, desde el exterior, se impulsan para cuestionar o condicionar su liderazgo ascendente (4).

---

(3) SUN, Zi, *El arte de la guerra*, Beijing, Ediciones en Lenguas Extranjeras, pág. 21.

(4) LI, Hongmei, *El Tío Sam ya está muy viejo para ser líder en Asia*, Diario del Pueblo, <http://spanish.peopledaily.com.cn/31619/7162472.html>, 11.10.2010. Fecha de la consulta: 11.10.2010.

## **LA VISIÓN QUE CHINA TIENE DE SÍ MISMA**

La imagen que China tiene de sí misma no es uniforme y presenta contradicciones y ambigüedades. De una parte, el nivel de desarrollo alcanzado en las últimas tres décadas, e incluso la capacidad demostrada para sortear la crisis económica y financiera internacional desatada a partir de 2008, ha elevado la confianza en sus propias posibilidades, reforzando su nacionalismo y la convicción de que el objetivo estratégico de recuperar la grandeza del pasado está más cerca que nunca, tanto por méritos propios, como por la gravedad del momento que atraviesan los países desarrollados. Esa idea se basa en el acceso a la condición de segunda economía del mundo (con anticipación a lo previsto), el volumen acumulado de reservas de divisas (2,45 billones de dólares estadounidenses a finales de junio de 2010), su ascendente papel en el comercio y en la inversión mundial (tanto como receptor como inversor), y en otras magnitudes similares, así como en el reconocimiento que los terceros hacen del «milagro» chino.

### **Un crecimiento con sólidas hipotecas**

No obstante, conviene formular algunas observaciones cuyo contenido es generalmente aceptado tanto por los analistas chinos como extranjeros. En primer lugar, cabe significar que pese a la suma de tantos datos positivos, de ello no se deriva la intelectualización de un «modelo chino» exportable, ni la autoimposición de ninguna misión emancipadora global. Es verdad que en algunos entornos del mundo en desarrollo se han alabado ciertos aspectos del modelo de crecimiento chino, llegando a convertirse en una fuente limitada de inspiración, y exaltado la idoneidad de algunos vectores que pudieran ser aplicables en otros escenarios considerados cercanos en uno u otro sentido (ideológico, cultural, etc.). No obstante, ni China ni nadie ha abogado por traslados miméticos, tanto en lo económico como, ni mucho menos, en lo político, cuya naturaleza únicamente podría verse reflejada en sistemas relativamente homónimos (caso de Vietnam o Cuba, por ejemplo, quizás Corea del Norte) interesados en impulsar un modelo de crecimiento que preserve la estabilidad política, si bien en un marco de relativo escepticismo cuando las circunstancias culturales explicitan profundas distancias (5). Pero cabe resaltar la ausencia de cualquier hipótesis de «destino manifiesto» o expectativa mesiánica en el horizonte chino.

---

(5) RIOS, Xulio, *China en 88 preguntas*, Madrid, La Catarata, 2010, pág. 264.

En segundo lugar, en el orden económico y social, la confirmación de China como segunda potencia económica mundial y los vaticinios de que en menos de dos décadas podría superar incluso a EE.UU. (6), pasan por alto una realidad más compleja que debiéramos tener presente. Aun logrando superar en números absolutos a EE.UU. (ya sea a precios de mercado o en paridad de poder de compra) antes de 2030, no por ello China se convertirá, automáticamente, en el país más poderoso del mundo.

China es, sin duda, un gigante económico, pero no una superpotencia económica. Su PIB se disparó a más de 34 billones de yuanes (5,08 billones de dólares) en 2009, frente a los 364.520 millones de yuanes de 1978 (7). Es grande su volumen comercial, pero la estructura de su comercio presenta claras fragilidades: el procesamiento absorbe la mitad del total y sus exportaciones se concentran principalmente en productos dependientes de mano de obra intensiva y que requieren gran consumo de energía. Dichas circunstancias constituyen el principal argumento que justifica esa apuesta oficial por cambiar el modelo de desarrollo, un proceso complejísimo y que supondrá elevados costes. A mediados de agosto de 2010, por ejemplo, Beijing reconocía las enormes dificultades para lograr la meta de reducir el consumo energético por unidad de PIB en un 20% en un plazo de cinco años a partir de 2006. Este es el último año del periodo y la media se sitúa en torno al 14%. En algunas provincias ya se han anunciado drásticos cortes de electricidad y hasta cierres de empresas (8) para poder cumplir con el objetivo. El desafío de crear un modelo de desarrollo sostenible capaz de superar el desequilibrio en el desarrollo regional, la diferencia de ingresos y la brecha cada vez mayor entre las empresas de propiedad estatal y las privadas, es el mayor reto al que se enfrenta China, según el profesor Wang Jun, investigador del Centro de Intercambios Económicos Internacionales de China (9).

Además, buena parte de China sigue plagada de pobreza y subdesarrollo. Es verdad que la inmensa mayoría de los chinos viven bastante

---

(6) BREGOLAT, Eugenio, «China: el desarrollo galopante», *El Imparcial* (13.09.2010), 12

(7) China Internet Information Center, *China, una nación en vías de desarrollo se enfrenta a problemas de crecimiento*, disponible en [http://spanish.china.org.cn/china/txt/2010-10/06/content\\_21067385.htm](http://spanish.china.org.cn/china/txt/2010-10/06/content_21067385.htm). Fecha de la consulta: 11.10.2010.

(8) Agencia de Noticias Xinhua, «China se enfrenta a grandes obstáculos para lograr meta de conservación energética», 18 de agosto de 2010, disponible en [http://spanish.news.cn/enfoque/2010-08/18/c\\_13450599.htm](http://spanish.news.cn/enfoque/2010-08/18/c_13450599.htm). Fecha de la consulta: 11.10.2010.

(9) *Ibidem*.

mejor que hace 30 años, pero la pobreza afecta aún a unos 150 millones de personas, según reconocía el propio primer ministro Wen Jiabao en la tribuna de la ONU (10). La población rural pobre asciende a unos 40 millones, el equivalente a la población española. En términos de desarrollo humano, ocupa la posición 92. Según datos del Banco Mundial, el PIB per cápita de China en 2009 ascendió a 3.687 dólares, ocupando el puesto 103 a nivel mundial. El PIB per cápita de EE.UU. en el mismo año ascendió a 46.436 dólares (11).

Esa realidad coexiste con otra de signo totalmente diferente. A pesar del impacto negativo de la recesión económica mundial, China logró reemplazar primero a Alemania para convertirse en la tercera mayor economía y el mayor exportador del mundo en 2009, y se colocó por delante de EE.UU. pasando a ser el mayor mercado de automóviles a nivel mundial. Además, en el segundo trimestre de 2010, el PIB de China superó, por vez primera, al de Japón.

Esta simbiosis ofrece la imagen completa de la «verdadera China», pese a todo, un país en vías de desarrollo, tal como explicita de forma reiterada el gobierno chino a la hora de rechazar la asunción de mayores responsabilidades en cuestiones como el superávit comercial, los tipos de cambio, la reducción de las emisiones contaminantes o el consumo energético. En suma, no se pueden subestimar sus capacidades, pero tampoco exagerar ni descontextualizar, como tampoco, por el contrario, cabe utilizar dichos límites como patente de corso para eludir la satisfacción de compromisos urgentes, en aras de contribuir a la resolución de problemas globales en los que China resulta ser un actor decisivo (la reducción de las emisiones contaminantes, por ejemplo).

Por último, la preocupación por la articulación futura del sistema internacional y el acomodo en él de su emergencia va en aumento, circunstancia lógica en la medida en que suscita el resquemor del principal actor hegemónico, EE.UU., ante la convicción de que, si rechaza entrar en su red de afinidades (política, económica, estratégica), multiplicará los impulsos y acciones tendentes a la contención hasta lograr modificar los

---

(10) Xinhua, «Primer ministro Wen explica «China real» en debate de ONU, 23.09.10. [http://spanish.news.cn/mundo/2010-09/24/c\\_13526816.htm](http://spanish.news.cn/mundo/2010-09/24/c_13526816.htm) Fecha de la consulta: 23.09.2010.

(11) Xinhua, «China's developing-country identity remains unchanged», 13 de agosto de 2010, disponible en <http://www.china-embassy.org/eng/gdxw/t723893.htm> Fecha de la consulta: 13.10.2010

principios de su política, tanto a nivel interno como externo. El «desarrollo pacífico», magnánimamente proclamado por las autoridades chinas como oportunidad para Asia y para el resto del mundo por la magnitud de los beneficios que pudiera deparar a todos, sabe a bien poco en el complejo contexto actual y difícilmente puede convencer a sus principales competidores estratégicos.

Ello significa que, para preservar la originalidad de su proyecto, esta China debe estar (y parece estarlo) dispuesta a defender, a capa y espada, aquello que considera esencial para salvaguardar el éxito de ese proceso de transición desde la periferia al centro del sistema global, una circunstancia que asocia básicamente a la preservación de la hegemonía del Partido Comunista de China (PCCh) y demás singularidades de su sistema político (limitado reconocimiento de las libertades públicas, negación del pluralismo efectivo, absorbente nivel de ocupación social, etc.) y de su concepción de la sociedad, incluso en aquellos aspectos en los cuales ha evidenciado una visión conflictiva con los países de Occidente (caso de los derechos humanos, por ejemplo). La defensa del sistema político está equiparada a la defensa del interés nacional y forma parte del núcleo central de exigencias que no duda en trasladar a terceros países para asegurar el funcionamiento normal de sus relaciones.

### **La concepción de la democratización**

Esa identificación entre la vigencia de los vectores esenciales del sistema político y las posibilidades de completar el proceso histórico de revitalización de la nación china es absoluta y, en parte, explica la obstinación del gobierno y el PCCh ante las reclamaciones de una mayor apertura política en el sentido occidental, que Beijing asocia con estrategias de distracción que, a la postre, pueden abrir en el régimen las fisuras indispensables para hacer fracasar la concepción original de la política de modernización que, ante todo, exige preservar la unidad.

La única democracia que por el momento parece estar dispuesto a aceptar el PCCh, a pesar de que en los últimos años ha convertido ésta en la palabra de orden a nivel interno, es aquella que le permita insuflar en el régimen el oxígeno necesario para evitar la oxidación de su vida política, explorar sus posibilidades como instrumento para erradicar las prácticas que más nublan la solidez sistémica, acompañar el ritmo de las transformaciones sociales y sus impactos en la relación del individuo y la colectividad con el aparato político, y establecer un mecanismo de

adaptación similar al que ha funcionado en lo económico, suavizando las aristas de una variable que tensiona sus relaciones con el exterior y afea su imagen en un mundo con el que ha multiplicado sus vínculos en los últimos treinta años y que, a salvo de cataclismos, serán más fuertes en el futuro (12).

En el actual tiempo histórico, más allá de la existencia o no de «madurez social» para ejercitar una democracia efectiva o de lo complicado de su implementación en un país de sus dimensiones geográficas y demográficas, al PCCh le preocupa defender a toda costa su capacidad de convocatoria unánime y monolítica a toda la colectividad, para que se implique a fondo y sin reservas en la culminación del proceso de revitalización del país, tildando de «traidores» y «antipatriotas» (como hizo en su día con Liu Xiaobo, el recién laureado Premio Nobel de la Paz, y otros disidentes) a aquellos que anteponen la defensa de un tipo de democracia que fomenta la división y puede hacer peligrar el renacimiento de la gran nación china. Mientras esa transición no se complete, no cabe imaginar procesos de pluralización efectiva de la vida política, a no ser que llegue al convencimiento de que el colapso asedia la modernización y la democracia pueda evitarlo (13).

Esta es una cuestión clave reforzada por el temor de que una desestabilización interna conduzca a un desbordamiento del proceso, al igual que ocurrió en la antigua URSS y demás países del socialismo real. Y ello exige también dilucidar respuestas internas «dentro del sistema» a todos aquellos que cuestionan la legitimidad del PCCh y su modelo político, asumiendo la adaptación constante como requisito indispensable para frenar el hastío que, en la población, suscitan fenómenos largamente extendidos, como la corrupción o el abuso de poder que, por el momento, se ven amortiguados en virtud del éxito socioeconómico. Pero hay más.

### **El legado cultural como aliado y antídoto**

El legado cultural es otra de las claves esenciales que nos puede ayudar a entender el porqué de ciertos reflejos en las actitudes chinas, tanto desde el poder como en la propia sociedad; comportamientos que facilitan la autoidentificación y un amplio blindaje del régimen, complicando las posibilidades de incidencia efectiva desde el exterior, sean éstas o

---

(12) RIOS, Xulio, *Desarrollo, unidad y democracia «a la China»*, en *Política Exterior* núm.137, septiembre-octubre 2010, pág. 42

(13) RIOS, Xulio, «Un Nobel a tiempo», en *El País* (12.10.2010).

no bienintencionadas. En ese legado debemos incluir el sinocentrismo, el sentimiento de humillación por las agresiones externas padecidas, la importancia concedida a la soberanía como expresión de grandeza y garante de la no dependencia, la superioridad civilizatoria, la capacidad de autosacrificio, la importancia atribuida al Estado como referente central, la virtuosidad exigible al gobierno, etc. Todo ello manifestado a través de un nacionalismo en auge que intenta combinar de forma equilibrada dos valores que, en apariencia, podrían caminar en sentido contrario, el pragmatismo y el moralismo, naturalmente ambos modelados por la noción realista e irrenunciable del interés nacional.

Para entender la visión que China tiene de sí misma es esencial apreciar en lo que vale esa configuración histórica del sinocentrismo, alimentado por una tradición confuciana que ponía el énfasis, no tanto en el poder coercitivo de la fuerza, como en la capacidad persuasoria de la virtud, siendo ésta considerada la principal fuente de autoridad. Un gobierno benévolo no será socialmente cuestionado y es siempre legítimo, se haya elegido o no siguiendo cauces democráticos, un parámetro indispensable en una lectura occidental.

Esa tradición cultural sigue estando presente no sólo en el orden interno sino también en la formulación de la estrategia diplomática china, aludiendo al desarrollo de un poder basado en gestos que, en su relación con el exterior, siempre aspiraba a reducir los niveles de hostilidad, insstando en los terceros un reconocimiento de una superioridad y opulencia que exhibía a través de rituales diversos en expresión de una sumisión aceptada (los llamados «reinos tributarios») de modo natural. En esa tradición, los problemas de seguridad se han abordado habitualmente privilegiando los medios políticos y haciendo un uso limitado de la fuerza. No quiere eso decir que la fuerza sea un factor irrelevante o innecesario, sino que su aplicación es el último recurso y su uso no deja de ser expresión de un cierto fracaso (tanto de la política como de la inteligencia estratégica). Las enseñanzas de Sun Zi al respecto son bien elocuentes. No obstante, cabe resaltar igualmente que el uso o no de la fuerza ha sido objeto siempre de discusión en las elites chinas, siendo fuente de no pocas divisiones. Hoy se trataría de explorar modos de transformar su creciente poderío en influencia externa sin despertar los recelos de quienes ya alertan de su agresividad y arrogancia (14).

---

(14) *Las actitudes occidentales no aislarán a China*, en Diario del Pueblo, 30.09.2010, <http://spanish.people.com.cn/31619/7155634.html> Fecha de la consulta: 09.10.2010.

Incluso en el orden interno, al abordar los problemas político-territoriales que presenta su periferia (Tíbet o Xinjiang, principalmente), sin descartar ni descuidar la represión, Beijing tiende a conceder gran importancia a los factores socioeconómicos que considera más efectivos a largo plazo, en la medida en que atribuye la naturaleza última de los problemas y tensiones a variables relacionadas con el subdesarrollo, si bien a dicha visión pudiera imputársele la controvertida hipoteca de promover estímulos a menudo alejados de los patrones culturales comunes en dichas realidades y que, finalmente, no permiten su usufructo a las comunidades teóricamente beneficiarias y fracasando por ello en la generación de nuevas lealtades.

Otro tanto podríamos decir de la importancia atribuida al desarrollo y a otros factores complementarios a la hora de enfocar sus litigios territoriales con países limítrofes, procurando establecer espacios de encuentro que permitan aparcar las diferencias, incrementar la confianza y beneficiarse mutuamente de su gestión.

Ese conjunto de características y de cualidades no pueden dejar de influir en las consecuencias internacionales de un proyecto como el actual, que tiene como horizonte histórico esencial la recuperación de la posición preeminente que China ha mantenido durante cientos de años y hasta bien entrado el siglo XIX. No obstante, reitero, conviene tener presente que ello no se traduce necesariamente en un deseo de sinizar el mundo, sino de ejercer de chinos en el mundo, ganándose (y llegado el caso, exigiendo) el respeto de los demás.

Esta visión histórica y cultural, que apunta al natural ejercicio de su idiosincrasia y al uso limitado de la fuerza, concediendo la primacía a las medidas político-económicas, sugiere hoy día la adopción de estrategias basadas en la formalización de alianzas sin llegar a conformar bloques orientados contra terceros, en la promoción de una doctrina militar originariamente calificada como de «defensa activa», o en el acento en el valor moral de su conducta y actuaciones (constantemente exaltado, por ejemplo, con referencias al cabal comportamiento de sus «cascos azules» cualquiera que sea la misión en que participen).

Existe, en cualquier caso, una diferencia considerable respecto al contexto histórico en el cual se forjó esta tradición aparentemente arraigada en el discurso oficial contemporáneo ya que, a diferencia de hoy día, nunca en el pasado China concedió tanta importancia a la relación con el exterior, cristalizada en una interdependencia inevitable que de-

viene obsoleta cualquier apuesta por el autosostenimiento. Esa ruptura histórica tiene su reflejo en aspectos de gran relieve en el presente, como la creciente importancia concedida al litoral marítimo, que es hoy una preocupación esencial de los dirigentes chinos, o el acceso a las fuentes de energía y otras materias primas. Su falta de vocación expansionista estaba relacionada con el convencimiento de que nada más allá de su territorio podía ofrecer ventajas adicionales. Hoy, sin embargo, ese «más allá» es condición indispensable para garantizar las opciones de desarrollo, ya hablemos de importaciones de recursos minerales o de exportación de sus manufacturas, afectando a su propia seguridad, por lo que pudiera verse obligada a promover tácticas más incisivas.

### **El reflejo en el entorno regional**

Podremos apreciar los efectos de esta transformación en su entorno regional inmediato, en donde, por su pasado, dimensión y status, entiende que debe disponer de capacidades y reconocimiento, dentro y fuera, para tomar parte activa en la definición de un ambiente de seguridad. Se trata de un ámbito ciertamente delicado, tanto por los problemas de la península coreana, como por las tensiones con Japón, el diferendo con Taiwán o los complejos litigios marítimo-territoriales en los que la implementación de su fórmula «paz y desarrollo» no parece encontrar el eco deseado, alentando muchas desconfianzas entre sus vecinos.

A China no parecen importarles siquiera las críticas occidentales respecto a sus «amistades peligrosas», como la alianza que sostiene contra viento y marea con Pyongyang, exhibiendo unos sólidos lazos que contribuyen, en su opinión y contra el parecer de EE.UU., Japón y Corea del Sur, a proporcionar la estabilidad regional indispensable para amortiguar y superar las continuas crisis que vive dicha península, reconduciéndolas a un complejo, y no siempre provechoso, proceso de diálogo.

No conviene pasar por alto que es básicamente en este entorno donde tiene cabida ese proyecto complementario consistente en la creación de una «Gran China» que agrupe al continente, Hong Kong, Macao, Taiwán e incluso la propia diáspora, muy presente en toda la región, sobre la base de una civilización compartida y una interdependencia económica cada vez más reforzada (ténganse en cuenta los acuerdos de cooperación económica ya firmados con los tres enclaves citados). A priori, la Gran China resultante no sería una entidad política con una estructura

y una autoridad central formalmente reconocida, sino un espacio económico integrado que contribuiría a exaltar aquel sinocentrismo.

En cualquier caso, China es plenamente consciente de que existe una relación directa entre poder económico, capacidad política e influencia internacional, por lo que modelará sus ambiciones a tenor, no solo de sus proyecciones a escala global, sino también de sus fragilidades internas, que no son pocas, evitando precipitarse, a sabiendas de que el éxito de su proceso no está ni mucho menos garantizado. Por el contrario, para alcanzarlo deberá superar muchos desafíos de todo tipo.

Con sus luces y sus sombras, China reconoce en sí misma el potencial necesario para confirmarse como un gran actor, tanto en el plano regional como internacional. Hoy día cabe reconocerle el status de potencia regional en Asia oriental, con una capacidad creciente de intervención en diversos asuntos mundiales. En su zona inmediata habrá que habituarse a la exhibición de un papel más activo, si bien privilegiando los mecanismos de carácter bilateral en detrimento de los multilaterales, y reservando a éstos un papel meramente consultivo, sin liderazgos claros, con el propósito de evitar sentirse atado por la influencia que en ellos pudieran ejercer potencias rivales como EE.UU. o Japón.

## **VISIÓN E INTERACCIÓN CON EL MUNDO**

China define la actual coyuntura internacional como un período de transición y turbulencia que prejuzga cambios profundos en el sistema global. A la hora de reflexionar acerca de la visión china del mundo actual se acostumbra a efectuar un ejercicio de paralelismo con la época de los Reinos Combatientes (siglos V a III a.n.e.), en plena decadencia de la dinastía Zhou, un tiempo caracterizado por la anarquía y los enfrentamientos entre los diversos reinos, hasta que uno de ellos logra erigirse como autoridad central (15). Para muchos autores chinos existe una gran semejanza entre el momento presente y esa época, a cuyo estudio se remiten con afán para comprender las posibles claves del tiempo actual y para decidir estrategias en frentes especialmente relevantes, como el relativo a la gestión de la confrontación entre el poder hegemónico y los actores emergentes.

---

(15) MALENA, Jorge E., *China, la construcción de un país «grande»*, Buenos Aires, Céfiro, 2010, pág. 83. Esta obra constituye una excelente aproximación a esa aspiración de China de convertirse en un «país grande» de la comunidad de Estados.

El paralelismo entre la multipolaridad de aquella época y la actual le ofrece lecciones de interés para conformar capacidades y estrategias a fin de optimizar el poder nacional y fortalecer la posición de China en el sistema global. Por otra parte, también fomenta el paralelismo entre el reino Qin, vencedor resultante de la época y que permitió el propio nacimiento de China como estado unificado a instancias de Qin Shi Huang (221 a 207 a.n.e.), y la «dinastía» fundada por el PCCh en 1949, compartiendo, además de ciertas características reconocibles como el mandato autocrático, retos y objetivos similares a pesar de la distancia histórica que les separa.

Precisamente, una de las enseñanzas más relevantes de dicha época radica en la importancia de no precipitarse, dejando que el tiempo haga su tarea y vaya colocando las cosas en su lugar. La modestia y la paciencia son las mejores aliadas de quienes aspiran a triunfar en esta decisiva pugna. Las alusiones de Deng Xiaoping, el arquitecto de la reforma china, a la necesidad de «no portar la bandera ni encabezar la ola» (16) se refieren a esa conveniencia de esperar el momento adecuado y de no apresurarse en función de análisis voluntaristas de la situación que no reflejan con exactitud la realidad. Las invitaciones de los dirigentes chinos a ser cautelosos y prudentes y a no dejarse llevar por la falsa impresión que pudiera deducirse de los números propios y de las alabanzas (¿interesadas?) ajenas, son moneda común en el discurso político actual, ante el riesgo de ofuscación derivado de los éxitos acumulados y también de la propia experiencia histórica vivida durante el maoísmo, donde los intentos de acelerar el paso confundiendo los deseos con la realidad (Gran Salto Adelante, por ejemplo) derivaron en estrepitosos fracasos.

### **De EE.UU. a los BRIC, ni confrontación ni alianzas contra terceros**

Otra enseñanza importante que se deriva del estudio de la época citada se refiere a la necesidad de evitar a toda costa la confrontación directa con el actor hegemónico, eludiendo recurrir a medios violentos y apostando por la moderación y la perseverancia como valores clave

---

(16) Principio aplicado en la política exterior y que alude a la necesidad de mantener un perfil bajo y discreto, garantizando la participación en todas aquellas acciones que no contradicen los cinco principios de la coexistencia pacífica, pero sin liderarlas, evitando que China se presente como cabeza de organizaciones y movimientos de signo internacional, especialmente aquellos que pueden herir susceptibilidades. La frase alentó muchas especulaciones sobre las «verdaderas intenciones» de China en el plano diplomático, una vez recupere plenamente su poderío nacional.

para garantizar la culminación del proceso de emergencia. En tal sentido, China, después de negarse a tomar parte en una asociación bilateral comandada por Washington, ha tomado buena nota del notable incremento de las tensiones en todos los órdenes, ya sea económico (el déficit comercial, el yuan, la propiedad intelectual, etc), político (recepción al Dalai Lama o derechos humanos en general) o estratégico (nuevas ventas de armas a Taiwán, por ejemplo), aferrándose a la negociación, pese a la exhibición de ruido mediático dirigido al consumo interno, como mecanismo privilegiado para resolver los diferendos.

En el plano estratégico, lo que más parece preocuparle es el creciente interés de EE.UU. por incrementar su influencia en esas áreas próximas, que forman parte de lo que considera su espacio vital o de gran interés para garantizar su abastecimiento energético. En paralelo a esa ampliación de la presencia de EE.UU. en regiones de interés para China (Asia central o meridional), las tensiones estratégicas entre ambos podrían ir en aumento, reflejándose también en una intervención mayor en asuntos delicados que afectan a la estabilidad político-territorial (como Tíbet o Xinjiang), de importancia capital para China, entre otras razones por la interpretación que ha interiorizado del colapso de la URSS, sobrevenida, entre otros, a consecuencia de las tensiones nacionalistas en el Cáucaso y en el Báltico.

Además de rebajar la tensión a través del diálogo, la conformación de alianzas para burlar las hipotéticas políticas de contención adoptadas por el actor hegemónico resulta de vital valor. La importancia concedida a Rusia y a la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS), el intento de configurar con Japón y Seúl la Comunidad del Este Asiático, el fomento de una relación más estrecha con los países de la ANSEA (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), las acciones orientadas a abrir fisuras en la coalición euroatlántica, etc., son ejemplos de ello, si bien siempre se cuidará de conducir las con extrema precaución para evitar dar la sensación de estar apostando por una política de bloques que pudiera derivar en la formación de una nueva bipolaridad.

En el caso concreto de los BRIC, cabe resaltar tanto la aún débil conformación de dicha alianza como la asimetría manifiesta en la relación de China con cada uno de sus miembros. Si bien es verdad que Beijing ha sabido reconstruir con Moscú unas relaciones mutuas siempre delicadas, fundamentándolas en la gestión de los intereses energéticos, la solución de las controversias fronterizas, la lucha contra el extremismo

religioso o el separatismo, la visión compartida de un orden alejado de la influencia estadounidense en Asia central, o la apuesta conjunta por la multipolaridad, las reticencias en torno a la situación en Siberia y en toda la región asiática del territorio ruso, que representan las tres cuartas partes de su inmensidad y donde se concentran la mayor parte de sus riquezas naturales, no han cesado del todo ni impedido la connotación de su entendimiento con una inequívoca sensación de coyunturalidad.

Rusia es una pieza clave en la consolidación de la OCS, un instrumento esencial en el sistema de seguridad regional que garantiza a China el desempeño de un papel singular en el mismo. Por otra parte, cabe señalar que en torno a la OCS no solo se construyen y desarrollan vínculos de naturaleza militar para ensayar medidas frente al terrorismo, sino también de orden económico, financiero, cultural, político, etc.

Por lo que se refiere a India, pese a las buenas intenciones mostradas por ambos países, reforzadas por una agenda en la que cobran importancia temas regionales e internacionales (la estabilidad en Asia meridional o el cambio climático) en los que acercan posiciones, la sintonía entre ambos países dista mucho de ser suficiente para dejar atrás las disputas, en las que todavía predomina un amplio frente que abarca asuntos diversos, desde los litigios fronterizos a la pugna por los recursos hidráulicos o energéticos, la respectiva influencia global en entornos geográficos competitivos (el continente africano, por ejemplo), etc. En lo económico, los riesgos de colisión en sectores clave como la informática, la biotecnología, la independencia energética (en la región, ambos rivalizan por el petróleo y el gas birmano), las relaciones con los países vecinos (Pakistán, especialmente), las simpatías de Nueva Delhi por la causa tibetana o taiwanesa y los titubeos de Beijing en relación a Cachemira, ofrecen un saldo complejo que brinda posibilidades a Occidente (Estados Unidos, Alemania) para contar en Asia con un aliado como India para, llegado el caso, contener la emergencia china.

En cuanto a Brasil, sin duda constituye su principal apuesta en América Latina, pero su relación, al menos durante el mandato del presidente Lula, va mucho más allá del intercambio comercial e incluye importantes coincidencias en el ámbito político (promoción de las relaciones Sur-Sur, apuesta por la multipolaridad, reforma de las instituciones financieras internacionales, etc.). China encuentra en Brasil un socio idóneo y confiable en el orden bilateral, pero también un aliado consistente para proyectar su influencia en la región latinoamericana y en el mundo, suman-

do capacidades para converger en la conformación de un nuevo orden global.

De igual manera que rechaza la implicación en un G2 comandado por EE.UU., China descarta participar, sensu contrario, en una carrera de armamentos que a la postre dilapidaría sus recursos y, como en el caso de la URSS, le llevaría a buen seguro a la derrota. En el Libro Blanco de la Defensa publicado en 1998 (17), el primero de su serie, se ofrece una visión de la situación internacional que abunda en el señalamiento de la confusión como característica esencial del momento actual y se alerta de los peligros que acechan tanto al orden internacional como al interno, pero cuidándose de destacar que el factor militar ni es el único ni siquiera el más decisivo a la hora de afrontar los retos del presente, destacando por su importancia la seguridad económica, que ocupa un lugar cada vez más relevante en la seguridad estatal. La economía es para China la base del poder duro.

### **Progreso e identidad**

En general, en su análisis del tiempo presente, China vislumbra los dos siguientes objetivos esenciales. En primer lugar, afirmar una posición central en el orden mundial. En segundo lugar, asegurar la debida protección de su cultura y civilización en sentido amplio. A lo largo de la historia china, el confucianismo, vigente hasta la proclamación de la República en 1911, ha sabido moldear el poder y la sociedad china, convirtiendo a ésta en la única civilización antigua que ha logrado sobrevivir hasta hoy día. Ello se podría explicar en razón de su condición superior, basada no en el recurso del poder material, que siempre la haría efímera, sino en el conjunto de virtudes morales que la hacen envidiable y que le han permitido adaptarse a un mundo en permanente cambio.

La cosmovisión china actual es deudora de esa visión del mundo según la cual, dada su innata condición sobresaliente, los demás pueblos debían respetarla, admirarla e inspirarse en ella para mejorar. Al igual que en el plano interno, en el externo, la práctica de la virtud proporciona paz y estabilidad. El ejercicio del buen gobierno puede pacificar el mundo y encauzar sus tensiones por caminos no violentos. Su política exterior, que incorpora como valor, entre otros, la visión de largo plazo, donde destaca el ancestral realismo político, la concepción Estado-céntrica y

---

(17) Accesible en <http://www.china.org.cn/e-white/5/index.htm>

la integración en la economía mundial, se orienta a una progresiva socialización en el sistema internacional, pero sin renunciar por ello a su identidad (18).

Esa condición única de su civilización ha alentado largos debates, no del todo cerrados, acerca de la naturaleza y dimensión de la conjunción entre los saberes occidental y oriental. Hoy día, superadas décadas de combate visceral contra el confucianismo, vuelve a primar la convicción de que lo esencial es lo oriental, mientras que lo accesorio es lo occidental. Esa percepción se ha acentuado en los últimos tiempos, cuando a raíz de la crisis financiera de 2008, China dejó en claro la pérdida de admiración incluso por la ingeniería financiera occidental, pasando a cantar las alabanzas de su modelo y su acierto al negarse a secundar a ciegas las exigencias internacionales. Se trata, pues, de asimilar, pero no copiar; de aprovechar cuanto de útil hay en el exterior, sin que ello afecte a la sustancia del pensamiento tradicional chino, que vuelve por sus fueros recuperando la condición de viga maestra del devenir social y político.

Cabe recordar que en el curso de la propia reforma han sido muchas las campañas contra la liberalización en sentido occidental y hoy mismo, al debatir sobre las propiedades y el futuro democrático del sistema político chino, se deja traslucir de nuevo ese debate, que no es solo entre liberalismo y autoritarismo, entre democracia y comunismo, sino entre pensamiento oriental y occidental. En cierta medida, los «cuatro principios fundamentales» formulados por Deng Xiaoping para evitar el derrape de la reforma (19), reflejan esa dicotomía entre lo esencial y lo accesorio. Los valores occidentales causan en China relativa admiración y podríamos hablar incluso de cierta frustración al ponderar las dificultades que conllevaría su aplicación mimética en una sociedad tan compleja. Pero, por otra parte, esos mismos valores se siguen equiparando con un liberalismo inapropiado, por cuanto pueden alterar la esencia china. En ella ha encontrado el PCCh el argumento irresistible para poner coto a una occidentalización que, por el contrario, podría tener efectos devastadores de fundamentar su rechazo en el ideario maoísta o marxista-leninista.

Todo el proceso de renacimiento de la nación china tiende a contemplarse desde el exterior con una visión muy epidérmica, dejando entre-

---

(18) OVIEDO, Eduardo Daniel, *China en expansión*, Córdoba (República Argentina), Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, 2005, pág. 39.

(19) RÍOS, Xulio, *China: de la A a la Z, Diccionario general de expresiones chinas*, Madrid, editorial Popular, 2008, pág. 65.

ver la convicción de que conduciría a una occidentalización sin matices. Primero la economía, y tras ella vendría todo lo demás. Por el contrario, a medida que ha venido en aumento el poderío chino, también se ha fortalecido la introspección y el fomento de las claves morales y políticas tradicionales, ya sean éstas relacionadas con la virtud, la burocracia o el papel preeminente del Estado, cuya función trasciende lo meramente económico. Ciertamente, podríamos decir que se trata de un recurso temporal, que aspira a llenar el vacío ideológico provocado por la erosión del ideario marxista-leninista pensamiento Mao Zedong que formalmente nuclea el oficialismo, a despecho de una realidad que parece evolucionar en un sentido diametralmente opuesto, pero ese repunte del tradicionalismo está lejos de ser un factor ocasional para insertarse en un resurgir que tiene en la cultura milenaria un referente de primer orden. La celebración con pompa y boato del natalicio de Confucio o la reanudación de ceremonias ancestrales fomentan esa conexión entre pasado y presente y alientan el orgullo social en torno a sus señas de identidad más certeras.

Esa condición de civilización más avanzada del orbe puesta al día influye sobremanera en su acción diplomática, ya que sugiere a los dirigentes una especial responsabilidad respecto a este momento histórico y un compromiso con la sagrada misión de recuperar el protagonismo perdido, lo cual no solo entraña asumir y adquirir posiciones de vanguardia en numerosos campos, sino trasladar dicha proyección al entorno mundial, afianzándose como una de las potencias centrales del sistema.

Indudablemente, dicho proceder estimula el nacionalismo interno, pero no todo el nacionalismo chino supone un problema para Occidente. El actual y mayoritario no es xenófobo, ni culpa al exterior de los males que aquejaron al viejo imperio y que provocaron su caída, sino que, por el contrario, procura la aceptación del exterior y reivindica la necesidad de la colaboración para fomentar el desarrollo económico, sin temer el contacto ante la seguridad de la superioridad cultural y política de su sistema (una supremacía reforzada por la mejora general de sus índices materiales), en parte en construcción y en proceso de evolución permanente.

En suma, China se ve en el mundo como una civilización singular, cuya preservación depende, en última instancia, del poder económico y de la persistencia de una férrea voluntad capaz de sustentar una soberanía política suficiente para impedir la reiteración de cualquier humillación,

confiando en sus propias capacidades y potencialidades para desempeñar el papel central que le corresponde en el sistema, en función de sus dimensiones actuales y de la enormidad de su legado. ¿Pone en cuestión la hegemonía de Occidente? Tal desarrollo, sin duda alguna, aun sin buscar necesariamente la confrontación ni tratar de imponerse a terceros, implica el surgimiento de un nuevo actor internacional de proyección global, capaz de imponer de facto a terceros unas nuevas reglas de juego, claramente limitadoras de la tradición impuesta en los dos últimos siglos.

## **EL MODELO CHINO DE SISTEMA INTERNACIONAL**

El punto de inflexión histórica que vivimos desde la desintegración de la URSS, a pesar de los contratiempos que ha supuesto, ofrece a China la oportunidad de participar de forma prominente en la configuración de un nuevo orden mundial. El declive de EE.UU. y el ascenso de otras potencias, periféricas o no, abren perspectivas sólidas para asentar esta hipótesis, si bien pudiera cuajar en diferentes escenarios. El hecho de que el factor económico, más que el propiamente militar, sea decisivo en la configuración de ese nuevo orden, le reserva a China un papel crucial, especialmente si logra mantener el actual rumbo, razón por la cual no perderá de vista que el mantenimiento de su ritmo de crecimiento y la solución de los problemas relacionados con su desarrollo son los asuntos prioritarios que le permitirán confirmar sus propias expectativas.

No obstante, la incertidumbre respecto a la configuración mundial aboca a China, por otra parte, a optar por estrategias complejas de seguridad integral que sitúan en el mismo plano los factores internos y externos, así como la práctica totalidad de los ámbitos sectoriales, con especial atención a aquellos con mayor capacidad de proyección de poder (desde el desarrollo tecnológico en general a la exploración del espacio celeste).

China reivindica un nuevo orden internacional, en proceso de construcción y por lo tanto con perfiles no del todo definidos. No tiene duda acerca de su estructura, apostando por la multipolaridad (EE.UU., UE, Rusia, Japón y China, pero también Brasil, India y quizás otros más) en un contexto de quiebra efectiva de la hegemonía estadounidense. Igualmente, reserva a la ONU un papel sustancial, considerando que su reforma, si algo debe preservar, es la soberanía de los estados miembros,

que debiera salir reforzada de dicho proceso. Y apuesta asimismo por graduar su compromiso con la agenda global, en aras de reforzar su imagen de país bienintencionado, abierto y pragmático (20).

### **El nuevo concepto de seguridad**

En el Libro blanco de la defensa de 1988, China formula un nuevo concepto de seguridad que parte de la doble idea del reforzamiento inicial de la condición hegemónica de EE.UU. en la post-guerra fría (con el aumento de su presencia en todo el mundo, incluyendo Asia central y oriental, la modernización activa de su tecnología militar, etc.) y la necesidad de vencer las reticencias de sus países vecinos ante las implicaciones estratégicas de su ascenso, multiplicando los esfuerzos por desactivar la tesis de la amenaza china y por calmar las preocupaciones surgidas por su impacto en la estabilidad regional. En esa visión renovada de la seguridad, China sigue apostando por los cinco principios de la coexistencia pacífica (respeto mutuo a la soberanía e integridad territorial, no agresión, no intervención de un país en los asuntos internos de otro, igualdad y beneficio mutuo y coexistencia pacífica) formulados por Zhou Enlai en 1954.

La construcción de un orden alternativo al diseñado por EE.UU. se basaría en el fomento de la negociación y de la paulatina introducción de medidas de confianza, suscribiendo acuerdos de seguridad sobre la base del beneficio mutuo. Así, en crisis recientes como el litigio nuclear norcoreano o el iraní, China se ha conducido promoviendo estrategias de mediación y negociación, habilitando estructuras al efecto (caso del diálogo hexagonal), y solo aceptando a regañadientes secundar políticas de sanciones en las que dice no creer (y que raramente está dispuesta a aplicar).

En estas coordenadas, la exigencia de un mundo más justo es inseparable de la promoción de un comportamiento *noble* a nivel internacional. China, como hemos visto, concede una gran importancia discursiva al ideario moral, un elemento que pretende asociar a su cultura política tanto en el orden interno (a pesar de sus flagrantes incoherencias en materia de derechos humanos) como en su actuar exterior (a pesar de que las muchas críticas relacionadas con su comportamiento en el continente africano o en América Latina pudieran desmentirlo). No se trata

---

(20) MALENA, op.cit, 151.

de un principio inocente o un ejercicio de buenismo gratuito, sino de una estrategia basada en el convencimiento de que la persistencia en principios éticos permite ganar influencia en los asuntos internacionales. Ese *poder blando*, respaldado por una economía en pleno auge, podría contribuir de forma decisiva a elevar su status global.

En cualquier caso, el respeto a la soberanía y a la seguridad nacionales son prioridades básicas para el gobierno chino. Hoy, su visión de las relaciones internacionales ya no es deudora de concepciones ideológicas basadas en el ideario marxista, que formalmente aun inspira su cuerpo doctrinal, si bien puede estar presente de forma marginal en alianzas de facto sostenidas con países como Cuba o Venezuela. En una sociedad que en las últimas tres décadas ha experimentado un auge vertiginoso de la pluralidad social, el interés nacional ya no se confunde con los intereses de clase (obrera o campesina) y ha integrado en él a todas las clases sociales que han emergido como consecuencia del proceso de reforma, de igual modo que ha intentado integrarlas en el PCCh, decapitando así cualquier posibilidad de autoorganización fuera de su órbita de control.

## **El orden regional**

Con frontera con catorce países, se comprende que la estabilidad en su entorno geográfico más inmediato sea una preocupación central del gobierno chino. En los últimos años, ha multiplicado las iniciativas en este sentido y es aquí donde primero pudiera disponer de la capacidad necesaria para afirmarse como un actor decisivo a la hora de configurar marcos genuinos de seguridad.

En el orden regional, sus mayores temores son EE.UU., Japón, India y los países de la ASEAN. Además de la agenda global que gestiona con Washington, que ofrece quiebras y desavenencias importantes (el desequilibrio comercial, la apreciación del yuan, la propiedad intelectual, el acceso a los mercados, etc.), China teme que el regreso de EE.UU. a Asia, anunciado por el presidente Obama y su secretaria de Estado, Hillary Clinton, tras dar por concluidas sus operaciones de combate en Irak, no sea constructiva. La reafirmación de la importancia de mantener la seguridad marítima, el libre comercio y la libertad de navegación en Asia oriental, manifestada en la cumbre de EE.UU. con los países de la ASEAN celebrada en septiembre de 2010 en New York, es interpretada en Beijing como un mensaje inequívoco: China es considerada una amenaza para la influencia de Washington en el Sudeste asiático.

Así, la vuelta de EE.UU. a Asia constituye uno de los mayores retos estratégicos de China. En la última década se ha involucrado en un proceso de acelerado impulso del intercambio de sus economías, apostando por una mayor integración y por solucionar de forma amistosa los conflictos regionales, en el marco del Código de Conducta en el mar de China meridional adoptado en 2002. Ahora, Beijing ha reaccionado de forma airada acusando a EE.UU. de avivar injustificadamente las tensiones (especialmente tras el acercamiento a Vietnam), multiplicando sus gestos para evitar el nacimiento de una alianza entre EE.UU. y la ASEAN con el fin de contenerla.

Por lo que respecta a Japón, son bien conocidos los altibajos que condicionan su relación bilateral. El acercamiento logrado en los últimos años, tanto en el orden económico como político, no ha logrado poner sordina a los viejos contenciosos, mientras las tensiones aumentan por los litigios en las islas Diaoyutai/Senkaku y en el mar de China oriental. En tales circunstancias, los intentos de configurar una Comunidad del Este asiático, con núcleo en las tres economías más dinámicas de la región (Corea del Sur, China y Japón), enfrentan poderosas dificultades, al tiempo que impiden quebrar el liderazgo de EE.UU. en la zona.

En lo que se refiere a India, a pesar de los notables avances registrados en la normalización bilateral durante el mandato de Hu Jintao, la persistencia de diferencias en los litigios fronterizos y la tradicional desconfianza, reforzada por el acercamiento de Nueva Delhi a Washington, hacen prever que el hipotético entendimiento avanzará lentamente y será pletórico en cautelas.

En relación a Afganistán, cabe destacar la divergencia inicial de intereses entre China y la OTAN. Al igual que ésta, China también reclama una solución regional y enfatiza la importancia de la cooperación global en la lucha contra el terrorismo pero, especialmente ante la degradación de una situación que nuevamente parece favorecer a los talibanes, insiste en reclamar la salida de las tropas de la OTAN y su sustitución por una fuerza de Naciones Unidas, condición que considera esencial para facilitar la reconciliación entre las facciones afganas.

Por otra parte, aceptando que Afganistán constituye la principal amenaza a la seguridad en la región pero considerando que este problema no puede resolverse por medios militares, su contribución a la estabilización del país se centra en la multiplicación de las inversiones y de su presencia empresarial, con la mirada puesta en la explotación de los recursos minerales del país. China inserta el proceso afgano en la estrategia de desarrollo

de las regiones de su Oeste, contando para ello con una creciente anuencia del gobierno de Kabul. No obstante, el incremento de su influencia regional tiene en Afganistán uno de sus flancos más frágiles e inestables.

Todo ello configura un escenario regional en el que China se verá obligada a operar con extrema cautela, a sabiendas de que su comportamiento será contemplado como un banco de pruebas de su hipotético actuar a escala global. La traducción de su poder económico en capacidad e influencia política benefactora debe salvar numerosos escollos entre aquellos vecinos que discrepan a fondo de unas reivindicaciones territoriales que podrían desbordarse, acentuando también los diferendos internos en los grupos dirigentes del país sobre la línea a seguir (básicamente si cabe o no el recurso a la fuerza).

## **LA ESTRATEGIA CHINA PARA LOGRAR UN MUNDO ARMONIOSO**

China dice anhelar un siglo XXI nuevo, cooperativo, pacífico, democrático y armonioso. Para ello está dispuesta a implicarse más en los asuntos mundiales, de conformidad con su estrategia de desarrollo pacífico, ejerciendo como país responsable, aunque sus compromisos difícilmente podrán ir más allá del conocido pragmatismo. Oficialmente declara también que no aspira a la hegemonía ni a convertirse en una superpotencia, sin ambicionar tampoco disponer de esferas de influencia. ¿Es creíble todo ello?

### **Un orden multipolar**

La principal ambición de China se concreta en la configuración de un orden multipolar capaz de atar en corto a EE.UU. y donde sea reconocida como uno de los grandes países del sistema mundial, de forma que su creciente poder no sea causa de conflicto sino que se conforme como un activo más para favorecer la institucionalización de marcos de cooperación en pie de igualdad. Ello no obsta a que reivindique más poder efectivo en los foros internacionales, asegurando así una implicación mayor en los mecanismos multilaterales, pero exigiendo también la cuota de poder que proporcionalmente le corresponde.

En este contexto, muy selectiva a la hora de aceptar formar parte de las estructuras directoras habilitadas por el mundo rico, China apuesta por el fomento de la cooperación Sur-Sur como expresión de continuidad con su tradicional tercermundismo y como vía efectiva no solo para implicarse de forma activa en el desarrollo de alianzas con sus potenciales

socios, sino para configurar con ellos una agenda internacional capaz de incidir en las actuaciones y decisiones de los países más desarrollados, como primer paso para cristalizar una nueva correlación de fuerzas. Lo hemos visto durante la cumbre de Copenhague. En ella, China, India y otros países del Sur han secundado propuestas abiertamente críticas con la actitud del primer mundo, exigiendo capitales y tecnología para compensar los esfuerzos que los países en vías de desarrollo deben asumir para corregir el rumbo del planeta. La potenciación de esta política le asegura un relativo liderazgo en el Tercer Mundo, en el que ya no se conduce conforme a patrones de corte ideológico como antaño, sino que enmarca sus relaciones en un pragmatismo compartido que, por su impacto, puede tener efectos transformadores nada desdeñables tanto en ciertos países concretos como en el conjunto de las relaciones internacionales.

Para dar al traste con la hegemonía occidental, otras estrategias chinas se orientan a quebrar el eje más sólido y desafiante (el formado por la UE, Japón y EE.UU.) tratando de impulsar políticas que permitan abrir grietas en la principal alianza que ha vertebrado buena parte del siglo XX. La apuesta por el fomento de la democratización de las relaciones internacionales, así como la estimulación de la autonomía de cada uno de los actores (especialmente los más relevantes), llenando de contenido las alianzas estratégicas que ha dibujado con cada uno de ellos, son medidas que aspiran a configurar marcos de relación bilateral que le proporcionen mayores oportunidades para también debilitar la cohesión de unos frentes que, unidos, podrían estar en condiciones de imponerle reglas más estrictas. Asegurando en todos los actores importantes una mayor libertad de acción respecto a Washington, China podría conseguir de todos ellos un nivel de cooperación mucho más intenso y favorable. En este marco, los foros ASEM o las cumbres China-UE, así como la Comunidad del Este Asiático son pilares de gran calado estratégico por los que China seguirá apostando en el futuro, con independencia de los altibajos ocasionales que pudieran producirse. El desarrollo del comercio y la inversión, por otra parte, serán los factores clave para dinamizar dichos procesos, acompañados del natural incremento de su influencia política.

### **El test regional**

En el orden regional, la preocupación más inmediata de los dirigentes chinos consiste en frenar las posibilidades de una mayor presencia militar de EE.UU. en dicho entorno y lograr que éste acepte su emergencia, convenciendo a Washington de que una China próspera conviene a sus

intereses. China aspira a convertirse en el garante del nuevo orden en la zona, reduciendo y suplantando el peso y la influencia de la alianza entre Japón y EE.UU.. Para ello, además de fomentar la autonomía relativa de Tokio y neutralizar a Washington desplegando iniciativas de gran calado en relación a Seúl o Taipei, viene promoviendo desde los años noventa una política de buena vecindad, con el claro propósito de vencer las desconfianzas y temores de sus vecinos.

La principal sombra de esta estrategia y el principal desafío a su seguridad se llama Taiwán. Todas las políticas adoptadas en la zona tienen como principal referente asegurar un orden regional que favorezca la reunificación con Taiwán, un objetivo indispensable para culminar el proyecto modernizador. Obviamente, se trata de lograr la reunificación de modo pacífico, pero ¿podría recurrir a la fuerza? La ley antisecesión aprobada en 2005 no deja dudas al respecto y la posición en este extremo ha sido reiterada hasta la saciedad por sus máximos dirigentes. La estrategia china en este sentido tiene tres pilares básicos. En primer lugar, consolidar un compromiso de no intervención de EE.UU. en este contencioso (también en Tíbet), asegurando a cambio no afectar los objetivos generales de EE.UU. en Asia-Pacífico. En segundo lugar, el fomento de la cooperación económica, social y cultural entre los gobiernos y las sociedades a ambos lados del Estrecho. Por último, la construcción de unas fuerzas armadas que le aporten credibilidad a su política.

La reciente firma de un Acuerdo Marco de Cooperación Económica y el pacto alcanzado para poner fin a la guerra diplomática que enfrentaba a Beijing y Taipei han generado un nuevo clima. Desde el anuncio de la «tercera cooperación» (las dos anteriores se llevaron a cabo en los años veinte y treinta del siglo pasado) entre el Kuomintang (KMT) y el PCCh a partir de 2005, la inestabilidad y el conflicto que presidieron la etapa del presidente Chen Shui-bian (2000-2008) han quedado atrás. No obstante, pese a lo acelerado del acercamiento cabe resaltar su fragilidad ya que viene a depender de la capacidad del KMT para revalidar su liderazgo en una isla entre cuya población (23 millones de habitantes) reina la más absoluta división respecto a la actitud a mantener en relación al continente. Por otra parte, cabe señalar que pese a los avances registrados en las relaciones bilaterales en numerosos órdenes, el diálogo político o en materia de defensa no será fácil y su inicio formal deberá esperar, como poco, al segundo mandato del actual presidente Ma Ying-jeou, de repetir en el cargo en las reñidas elecciones que celebrará Taiwán en 2012.

Asimismo, los diferendos en el mar de China meridional suponen una prueba de fuego para Beijing, que debe lidiar con la emergencia del liderazgo de Vietnam, país que junto con Filipinas, Malasia, Indonesia..., cuestiona la soberanía reclamada por el poderoso vecino del norte sobre estas aguas, ricas en recursos pesqueros, además de gas y petróleo según revelaron algunos estudios (21). Si China actúa ahora con más energía a la hora de hacer valer sus reclamaciones y afirmar sus hipotéticos derechos, EE.UU. enfatiza su interés en asegurar la libertad de navegación en la zona instando, a la vez, un realineamiento de posiciones de los países de la ASEAN y la internacionalización de las reclamaciones.

La preocupación de Vietnam por las diferencias marítimas con China explica el acercamiento de Hanoi a EE.UU. o la firma de un importante acuerdo en materia de defensa con Rusia (el acuerdo con Moscú incluye la compra de seis submarinos) con el propósito de contrarrestar sus ambiciones en dicha zona ante el aumento de las disputas por el control de sus riquezas de todo tipo y el temor a que la creciente fortaleza china haga más difícil cualquier entendimiento en el futuro. La alianza ideológica y económica que mantienen los partidos y gobiernos de Vietnam y China, con reiteración de seminarios teóricos y encuentros políticos al máximo nivel, no impide ni rebaja el nivel de las desconfianzas. Se diría incluso que las disputas por las islas Paracel (de hecho administradas por Beijing desde hace 30 años) y las Spratley van en aumento. En 2009, el Libro Blanco sobre la defensa nacional de Vietnam, el tercero publicado desde 1998, insiste en reivindicar la soberanía de esta zona. Por el contrario, sí ha habido acuerdo en la demarcación final de su frontera terrestre, después de ocho años de denodados esfuerzos.

Habiendo interiorizado que históricamente su declive se forzó desde el mar, para China este espacio es de importancia vital, por lo que podría aceptar la explotación conjunta de los recursos, incluidos los pesqueros, en tanto en cuanto le asegure la capacidad para establecer un diseño propio de la nueva Asia que emerge con la constelación de economías presentes en la zona. No obstante, su rechazo tanto del diálogo multilateral como de los acuerdos definitivos, quizás a la espera de disponer de mejores condiciones en términos de poder para imponerlos con más facilidad a sus vecinos, deja entrever su afán por consolidar la superioridad regional. ¿Volverán los «reinos tributarios» o se establecerán y respetarán nuevas reglas que aseguren los intereses esenciales y respectivos de

---

(21) Una visión general de esta problemática puede encontrarse en OVIEDO, op. cit. 198.

todos los países asiáticos? A China le corresponde despejar las dudas existentes. Cuanto antes, mejor.

China también ha mostrado su oposición al intento de Japón de ampliar la plataforma continental en el Pacífico Sur, descalificando la solicitud tramitada por Tokio ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de la ONU. Por otra parte, también exigió de Japón el cese en toda acción relacionada con las islas Diaoyu. Por su parte, Tokio reprochó a China la explotación de un yacimiento de gas (Tianwaitian) en una zona contestada del mar de China oriental, en lo que definió como una violación del acuerdo suscrito entre las dos partes en junio de 2008 sobre la base del mantenimiento del statu quo.

Es en este contexto regional y en su habilidad para gestionar los múltiples litigios que debe enfrentar, donde China visibilizará mejor su disponibilidad y voluntad para transformar el orden existente. A diferencia del ámbito global, donde primará la coexistencia con el aún hegemon, aquí espera traducir en ventaja estratégica el aumento de su poderío, aprovechando las oportunidades que le brinda su nuevo status para resarcirse de las heridas del pasado.

### **La interdependencia del denguismo frente a la autarquía del maóismo**

China ha aceptado la interdependencia, en buena medida porque ha sabido beneficiarse de ella y la considera un colchón moderador de las tensiones que persisten en la relación con determinados países. A diferencia de Mao (y los emperadores de la China dinástica), que siempre desconfió de cualquier fórmula que implicase dependencia respecto al exterior e insistió hasta la saciedad en apoyarse en las propias fuerzas, sobreviviendo durante tres décadas en condiciones de práctica autarquía, Deng Xiaoping puso rumbo en la dirección totalmente contraria (22).

La mayor dificultad estratégica estriba en cómo encajar el pujante nacionalismo chino en las dinámicas de globalización en boga. La respuesta a dicho interrogante va a depender de la evolución del debate interno entre nacionalistas y prooccidentales, cuyo saldo final resultará, en buena medida, de la consideración o no de Occidente como una amenaza a las tradiciones y singularidades chinas y a su afirmación como actor

---

(22) RIOS, Xulio, *Mercado y control político en China*, Madrid, La Catarata, 2007, pág. 137.

soberano en el orden global. Si la influencia que Occidente busca en la transición china se manifiesta primordialmente a través de la hostilidad, lo más probable es que ello acentúe el enrocamiento y la beligerancia china. Si por el contrario, se acepta esa singularidad, lo que equivale a respetar su identidad política y cultural confiando en una evolución cuyos ritmos se van a decidir a nivel interno, es más probable que nos encontremos con una China prioritariamente cooperativa.

Sea como fuere, para China, la clave del siglo XXI seguirá asociada a la vigencia del binomio paz y desarrollo, formulado en 1980 por Deng Xiaoping, y la armonía, como expresión y aportación del pensamiento social chino, será su valor esencial. En la recámara de una formulación tan simple y formalmente atractiva, se esconde un profundo cuestionamiento de la hegemonía de Occidente y el implícito convencimiento de que a todos ha llegado la hora de aprender de Oriente. La interdependencia será, ciertamente, recíproca.

## **CONCLUSIONES Y ESCENARIOS**

Discernir el papel a desempeñar por China entre las principales naciones del mundo y en un futuro inmediato constituye una de las mayores incógnitas del presente. Para resolverla, aunque solo sea parcialmente, pueden resultar de interés los modelos de conducta que nos ofrecen sus fuentes históricas y culturales, en especial de la China dinástica, de los que se pueden deducir actitudes y variables que, a buen seguro, influirán en su análisis de la realidad internacional contemporánea y en sus comportamientos.

Los próximos años serán decisivos, pues en ellos China se juega el éxito o el fracaso de su estrategia de modernización, circunstancia que acentuará los temores respecto a los intentos de terceros por influir en su proceso para condicionarlo o impedirlo (23). Esa percepción, muy extendida en China (como hemos podido constatar de nuevo a resultas de la concesión del premio Nobel de la Paz 2010 al disidente Liu Xiaobo), explica el redoblamiento de las cautelas respecto de aquellos actores que pueden estar en condiciones de operar en dicho contexto. La existencia de numerosas fragilidades internas, tanto en el orden económico-social como político-territorial, ofrece un poderoso caldo de cultivo para que las convulsiones eclosionen si cabe con mayor ímpetu.

---

(23) MALENA, *op.cit.*, 109.

Su acción exterior tendrá por primer objetivo ganarse la confianza de terceros países, para que no vean en la febril búsqueda por labrarse una hipotética posición de potencia global una amenaza a sus propios intereses (24). Pero su principal debilidad, a fin de cuentas, radica en el autoritarismo y la rigidez interna de un sistema político que, si bien le ha sido de gran utilidad para asegurar la emergencia, podría no obstante, de no actualizarse, convertirse en causa directa de una inevitable crisis y fracaso.

Nos hallamos, por otra parte, en los albores de una modificación del sistema regional que podría tener implicaciones globales sustantivas en una o dos décadas más. Hoy día, China ya es un actor decisivo en Asia oriental. La aproximación con Taiwán supone para EE.UU., Japón y los países de la ASEAN una preocupación esencial, ya que le proporcionaría el control de las rutas de navegación de los mares de China meridional y de Japón. Es por ello previsible que EE.UU. no facilite un acuerdo definitivo con Taiwán ni acepte retirar su presencia militar en Japón o Corea del Sur, además de aumentarla en el Sudeste asiático.

La evolución de las relaciones con EE.UU. será un factor clave en el inmediato futuro y pese a las buenas palabras, la acumulación de contenciosos bilaterales, especialmente en el orden económico, así como la divergencia de intereses y métodos a aplicar en cuestiones de alcance global, además de la competición estratégica desatada en entornos geopolíticos (América Latina, África) que para China representan hoy una necesidad inapelable para garantizar su ritmo de crecimiento, parece abocar a ambos socios y contendientes a un conflicto tibio y prolongado cuyos resultados no pueden prejugarse.

En tal tesitura, el recurso al nacionalismo brindará al PCCh el argumento y la coartada precisa para persistir contra viento y marea en su proyecto modernizador. Hoy, cuando se celebran los natalicios de Confucio, se promueven las ceremonias y ritos a la antigua usanza, etc., se advierte con claridad que la ideología nacionalista a la que se adhiere el PCCh se apoya en la actualización de su tradición, alejando cualquier repunte de espíritu antitradicionalista como mecanismo de bloqueo de las tendencias occidentalizadoras, rechazadas formalmente desde el inicio mismo de la política de apertura.

---

(24) ANGUIANO ROCH, Eugenio, «China como potencia mundial: presente y futuro», en CORNEJO, Romer (coord.), *China, radiografía de una potencia en ascenso*, México, El Colegio de México, 2008, pág. 97.

Con su éxito, el PCCh ha ido transmutando su ideario original en una decidida apuesta por la reivindicación del legado cultural propio en un sentido amplio, superando las disquisiciones ideológicas de antaño. De esta forma, ha logrado evitar la conformación de una corriente social relevante de hostilidad, fenómeno previsible en función de su erosión ideológica y de la proliferación de manifestaciones sociales y económicas adversas a su ideario tradicional, en virtud de la introducción del mercado o de la pluralización de formas de propiedad, facilitando un mecanismo de identificación social con el régimen que se fundamenta en la supuesta «hostilidad» de un Occidente interesado en impedir su despertar. La cultura tradicional va camino de afirmarse así como un auténtico y eficaz escudo contra la penetración occidental y salvaguarda no solo del hecho cultural en sí, sino también del propio sistema político, presentado como expresión y garante de dicha evolución.

Puede que la China emergente y triunfante esté dispuesta a cooperar aceptando las coordenadas principales del orden vigente, mostrando una disposición a aceptar compromisos y abandonando toda aspiración a modificar el statu quo. Ello podría ser así en tanto Occidente extreme el valor de la interdependencia y también en la medida en que la propia evolución del sistema internacional no impida la satisfacción de sus intereses, en especial en cuanto atañe a la culminación de su proceso de desarrollo interno y al reconocimiento de sus potestades en el orden regional.

Por el contrario, podemos hallarnos ante una China partidaria de la ruptura del statu quo si llega a la convicción de que ni su autoridad ni sus ambiciones, ambas en proporción a sus dimensiones naturales, le son reconocidas. Es obvio que si ambiciona un sistema regional que asuma su superioridad, ello exigirá modificar el actual estado de cosas y enfrentarse a EE.UU. y sus aliados regionales a fin de lograr el reconocimiento de su nuevo perfil. El desempeño de un papel preponderante exigirá moderación de sus vecinos (una neutralidad activa y limitante de la soberanía), sin descartarse en modo alguno el recurso a medidas de presión que permitan hacer valer sus intereses.

Pero puede también que no ocurra ni una cosa ni la otra si China se adentra en una espiral desestabilizadora como consecuencia del agravamiento de las tensiones internas. Sin duda, la próxima década será decisiva para gestionar tan compleja agenda, tarea que será abordada por esa nueva generación de dirigentes que asumirá las riendas del país

a partir de 2012. De su habilidad para sortear las múltiples tensiones económicas, sociales y políticas dependerá que Beijing pueda satisfacer sus ambiciones más profundas, sentando, ahora sí, las bases definitivas para cerrar el período de decadencia iniciado en el siglo XIX y pasando a ocupar de nuevo una posición de privilegio en el orden global.

En cualquier caso, cabe señalar que la primera prioridad de China seguirá siendo el asegurar la supervivencia en un entorno no del todo fácil; en segundo lugar, afirmarse como parte integrante y activa del orden internacional; y tercero, culminar su modernización. Sobre la base de estas tres constantes que podemos apreciar a lo largo de su reciente historia, cabría predecir un comportamiento básicamente estable y estabilizador a nivel global en tanto disponga de garantías para salvaguardar su sistema político, asegurar la soberanía y recuperar plenamente su integridad territorial, todos ellos objetivos equiparados a intereses fundamentales e irrenunciables pero que pudieran ser motivo de tensiones con terceros países.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

# **RUSIA ANTE EL NUEVO ESCENARIO MUNDIAL**

---

---

## RUSIA ANTE EL NUEVO ESCENARIO MUNDIAL

RAFAEL CALDUCH CERVERA

---

---

### LOS RETOS DE LA RECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO RUSO

Han transcurrido casi dos décadas desde que se produjo la extinción de la antigua Unión Soviética y todavía los países occidentales, especialmente Estados Unidos, no han alcanzado una plena conciencia del trauma que supuso y los retos que planteó a la sociedad rusa semejante acontecimiento trascendental para su historia (1).

En efecto, en el proceso de transición a la nueva Federación de Rusia surgieron importantes retos nacionales de los que podemos destacar los siguientes: la reordenación de las fronteras y el control del nuevo espacio ruso; el colapso de la economía estatal y la implantación de la economía de mercado; el desmantelamiento institucional del Estado soviético con la consiguientes pérdidas de autoridad política y estabilidad social; las actividades de violencia guerrillera, terrorista y de las organizaciones criminales y, por último, la sustitución de la vieja legitimidad comunista por una creciente ideología nacionalista que dificulta la gestión de las minorías no rusas.

---

(1) La mayoría de los análisis sobre la desaparición de la URSS se han centrado en los aspectos económicos o internacionales, marginando otras dimensiones no menos importantes como la política, la territorial, la demográfica o la cultural.

STONER-WEISS, K.; MC FAUL, M.- «Domestic and International Influences on the Collapse of the Soviet Union (1991) and Russia's Initial Transition to Democracy (1993)».- *CDDRL Working Papers*; nº 108 (marzo 2009); 41 págs. [http://iis-db.stanford.edu/pubs/22468/No\\_108\\_Stoner-Weiss\\_domestic\\_and\\_international\\_influences\\_on\\_collapse\\_of\\_USSR.pdf](http://iis-db.stanford.edu/pubs/22468/No_108_Stoner-Weiss_domestic_and_international_influences_on_collapse_of_USSR.pdf)

KAUFFMAN, R.F.; HARDT, J.P. (eds.)- *The Former Soviet Union in Transition*.- Nueva York. Edit. M.E. Sharpe Inc.; 1993.

## **La reordenación de fronteras y el control del nuevo espacio ruso**

Para abordar el problema de las fronteras surgidas con las nuevas repúblicas independientes se siguió el criterio general de mantener los antiguos límites político-administrativos existentes cuando tales repúblicas formaban parte de la URSS. Sin embargo, ello no evitó los conflictos derivados de la existencia de enclaves rusos, como el Oblast de Kaliningrado (antigua Königsberg), con un territorio de 13.612 km<sup>2</sup> y una población de un millón de personas o la región de Transnistria con 4.163 km<sup>2</sup> y una población de medio millón de personas. Tampoco se pudieron ignorar las disfunciones de una parte importante de las infraestructuras que diseñadas con criterios de utilidad en un único país, quedaban ahora fragmentadas por la soberanía de distintos Estados. Al caso del puerto de Sebastopol en la península de Crimea y de los oleoductos y gasoductos que atraviesan Ucrania; Bielorrusia; los países bálticos, Georgia o las repúblicas centroasiáticas, habría que agregar el de las líneas férreas, puertos y aeropuertos civiles y militares.

Por otro lado, a pesar de las pérdidas territoriales que supuso la desintegración de la Unión Soviética, la actual Federación de Rusia sigue constituyendo el país más extenso del planeta con sus 17.075.400 km<sup>2</sup> y sus 37.000 km de costas. Semejante extensión le convierte en uno de los principales proveedores del mundo en materias primas, minerales raros y recursos energéticos.

Sin embargo, la explotación de estos recursos requiere un control territorial por parte del Estado así como el desarrollo y mantenimiento de una extensa red de infraestructuras y transportes. Ello ha obligado a instalar 30.000 km de vías férreas con uso exclusivamente industrial, que se suman a los 86.200 km de ferrocarriles de transporte público. También ha impuesto la necesidad de implantar 940.000 km de carreteras, 1.213 aeropuertos, de los que la mitad son pequeños aeropuertos sin pistas asfaltadas, y 102.000 km de navegación fluvial (2).

A la luz de estos datos resulta fácil comprender hasta qué punto el abastecimiento del país, el crecimiento de su economía y la integración de la sociedad rusa dependen de un control territorial efectivo por parte del Estado y de una eficaz gestión de sus redes de transporte desde el mar Báltico a Vladivostok, en un entorno climático extremo. Sin duda la

---

(2) Datos obtenidos de *Worldfactbook CIA*. Véase en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rs.html> consultado el 5 de octubre de 2010.

apreciable concentración urbana de la población (73%), especialmente en la parte europea del país, limita las infraestructuras logísticas esenciales y facilita su gestión pero también incrementa las vulnerabilidades derivadas de sus bloqueos o interrupciones.

Por ese motivo y durante los primeros años, la desorganización política e institucional unida al colapso económico, ocasionaron un grave deterioro de las redes de transportes por falta de inversiones en mantenimiento que contribuyeron a incrementar el desabastecimiento de las industrias y las grandes ciudades. Durante la última década se ha llevado a cabo un importante esfuerzo inversor en infraestructuras y actualmente existe un plan decenal de inversiones que contempla alcanzar 1 billón de \$USA en 2020.

### **El colapso de la economía estatal y la implantación de la economía de mercado**

Es bien sabido que el proceso de transformación política y económica iniciado por Gorbachov y conocido como *perestroika* se debió a la crisis estructural que había alcanzado la economía de propiedad estatal y planificación centralizada que existía en la URSS. Para hacer frente al colapso económico en 1990 se formuló el *Plan Shatalin*, más conocido como *Plan de los 500 días*, que aspiraba a implantar la economía de mercado en poco más de un año y que Yavlinsky intentó llevar a cabo sin que lograse su objetivo a causa de la desintegración política consumada durante 1991 (3).

Este hecho resulta especialmente revelador para comprender que la transición al capitalismo de mercado se había iniciado incluso antes de que se produjera el final de la Unión Soviética. De este modo, la nueva Federación de Rusia nació en medio de un proceso de transformación económica dominado por la abrupta liberalización del mercado que desencadenó la hiperinflación; la privatización descontrolada de los grandes

---

(3) CALDUCH, Rafael.- «La perestroika soviética y los procesos de cambio en los países balcánicos». *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1991*. Bilbao. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 1992; págs. 271-333.

DORN, James A.- «From Plan to Market: The Post-Soviet Challenge». *The CATO Journal*, vol. 11, nº 2 (Fall 1991), págs. 175-193. Véase en: [www.cato.org/pubs/journal/cj11n2/cj11n2-1.pdf](http://www.cato.org/pubs/journal/cj11n2/cj11n2-1.pdf) consultado el 5 de noviembre de 2010.

FISCHER, Stanley.- «Reforma económica en Rusia». *Pensamiento Iberoamericano*, tomo I, nº 22-23 (1992-1993); págs. 241-248.

complejos industriales y energéticos del país; la reforma agraria y la creación de un nuevo sistema financiero (4).

Sin embargo y contra toda lógica, este cambio de la estructura económica rusa no fue regulado, supervisado y eficazmente controlado por el Gobierno debido a la propia crisis política de Rusia. La adopción de la Constitución en diciembre de 1993 llegó demasiado tarde para regular el cambio económico y, además, tanto el Presidente Yeltsin como la Duma antepusieron los objetivos de la restauración institucional del estado y la política exterior a la necesidad de dirigir la transición económica. Ello agravó la situación productiva, incrementó el paro, provocó el desabastecimiento de bienes de consumo, redujo la capacidad exportadora y aumentó la deuda heredada de la época soviética, unos 100 mil millones de dólares, hasta provocar la quiebra financiera de 1998 (5).

Al amparo de este proceso de transición al capitalismo había surgido un nuevo sector social, directamente vinculado con el enriquecimiento especulativo, la corrupción política y el crimen organizado, que aspiraba a ejercer una decisiva influencia sobre las instituciones estatales y la vida social como condiciones necesarias para garantizar su riqueza. Paralelamente el mercado laboral se deterioraba, a la par que se condenaba a la indigencia a amplios sectores de pensionistas y funcionarios cuyas rentas, dependientes del presupuesto estatal, perdían poder adquisitivo año tras año por efectos de la inflación (6).

---

(4) De acuerdo con un informe de la OCDE entre 1991 y 1994 se privatizaron el 40 % de las empresas estatales. No obstante, debido a las altas tasas de inflación y a que los precios de venta se establecieron en 1991-1992, el Estado ruso experimentó importantes pérdidas como consecuencia de este proceso.

BLACK, Bernard; KRAAKMAN, Reinier; TARASSOVA, Anna.- «Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong?». *Stanford Law Review*, vol. 52 (julio 2000); págs. 1-84.

COX, Sean M. *The Politics of Russia's Financial-Industrial Groups*. Véase en: OECD. *The Investment Environment in the Russian Federation. Laws, Policies and Institutions*, OECD, 2001

(5) NADMITOV, Alexander.- *Russian Debt Restructuring. Overview, Structure of Debt, Lessons of Default, Seizure Problems and the IMF SDRM Proposal*. Véase en: [www.law.harvard.edu/programs/about/pifs/education/sp26.pdf](http://www.law.harvard.edu/programs/about/pifs/education/sp26.pdf)

(6) La tasa de inflación pasó del 2.508 % en 1992 al 36 % en 1999, paralelamente el PIB cayó un 27 % en el mismo período y la tasa de paro varió del 4,7% al 12,6 %.

GAIDAR, Yegor.- *The Economics of Russian Transition*. Hong Kong. Edit. Massachusetts Institute of Technology. 2003.

HARDT, John P. (ed.).- *Russia's Uncertain Economic Future*. Edit. M.E. Sharpe Inc. 2003

La crisis de 1998 supuso el punto de inflexión desde las políticas económicas capitalistas iniciadas en la etapa soviética a las políticas reformistas desarrolladas durante la presidencia de Putin y caracterizadas por un decisivo intervencionismo estatal destinado a corregir las desviaciones provocadas por el mercado y a consolidar un crecimiento económico sostenido y compatible con importantes mejoras en el mercado laboral y las políticas sociales.

No obstante, el modelo de crecimiento económico ruso mantenido durante la última década, aunque ha demostrado su eficacia para generar un apreciable crecimiento económico y unas significativas mejoras en las condiciones de vida de la sociedad rusa, presenta indudables vulnerabilidades estructurales: excesiva dependencia de las exportaciones energéticas y concentración de mercados; un desigual crecimiento regional e industrial; una limitada inversión en investigación básica, desarrollo científico e innovación tecnológica; un apreciable peso del sector de defensa y un mercado interior excesivamente protegido.

Durante la próxima década, Rusia deberá resolver estas vulnerabilidades mediante reformas en el modelo productivo, la apertura del mercado interior, la reorganización del sistema financiero e importantes cambios en la gestión presupuestaria, si desea mantener un crecimiento económico que, aunque más reducido, le permita enfrentar con éxito los retos de la globalización que aspira a liderar conjuntamente con otras potencias mundiales.

### **El desmantelamiento institucional del Estado soviético con las consiguientes pérdidas de autoridad política y estabilidad social**

Aunque la desintegración soviética se realizó sin conflictos bélicos como en el caso yugoslavo, no faltaron los golpes de Estado y los conflictos territoriales y étnicos con las nuevas repúblicas independientes. No obstante, el principal reto político que tuvo que enfrentar la sociedad rusa fue el desmantelamiento de un régimen político que, bajo la fórmula federal, se había mantenido durante 75 años con una férrea centralización orgánica y funcional merced a la intervención exclusiva del PCUS.

La Constitución, aprobada en diciembre de 1993, instauró un régimen democrático con un presidencialismo fuerte de elección directa (cap. 4),

un sistema multipartidista con representación en un poder legislativo bicameral (cap. 5), una estructura federal (cap. 3) y el reconocimiento de unos derechos fundamentales y libertades civiles (cap. 2) (7). Sin embargo, la instauración de un auténtico estado democrático exigía cambios mucho más profundos y complejos que la celebración de elecciones y la aprobación de un texto constitucional.

El primer problema que había que abordar era el de las minorías irredentas que aspiraban a proseguir la fragmentación del Estado en un proceso sin límites. Los casos más significativos fueron los de las repúblicas de Chechenia y Tatarstán, pero sólo el primero de ellos dio paso a un conflicto bélico con Rusia en 1994 (8). La primera guerra de Chechenia puso en evidencia la extremada debilidad y desorganización del Estado ruso, incapaz de movilizar los medios militares necesarios para lograr la derrota de la guerrilla de Dudayev e impedir la acción de grupos terroristas, como el dirigido por Basayev que llevó a cabo los asaltos a la Alcaldía y el hospital de Budionnovsk en junio de 1995. El acuerdo firmado el 3 de septiembre de 1996 se asemejó más a una capitulación del Estado ruso que a un éxito militar de las fuerzas rebeldes chechenas, por lo que el problema de la independencia de esta república quedó sin resolver. Hubo que esperar hasta la Segunda Guerra de Chechenia (agosto 1999 – mayo 2000) y a la sucesión de Yeltsin por Vladimir Putin para que Moscú recuperase el control político directo de esta república (9).

Un segundo aspecto de la pérdida de autoridad y legitimidad del Estado ruso fue el relativo a la creación y funcionamiento del sistema de partidos políticos como instrumentos de reclutamiento, selección y promoción de dirigentes a partir de la movilización social. Tras el cambio de régimen, el PCUS quedó parcialmente desmantelado y muchos de sus cuadros, empezando por el propio Boris Yeltsin, trataron de perpetuarse en el poder mediante el acceso a los altos cargos de las nuevas instituciones. Para alcanzar este objetivo se crearon diversos partidos siguiendo cinco criterios básicos: la continuidad de la ideología comunista; la recuperación del nacionalismo ruso; la imitación de partidos consolda-

---

(7) Véase el texto en español de la Constitución: <http://www.embajada-rusa.org/Html/constitution-ru.htm>

(8) Ambas repúblicas se negaron a firmar el acuerdo de federación con Rusia en abril de 1992.

(9) CALZINI, Paolo.- «Vladimir Putin and the Chechnya War». *The International Spectator*, nº 2 (2005); págs. 19-28. Véase en: [www.iai.it/pdf/articles/calzini.pdf](http://www.iai.it/pdf/articles/calzini.pdf)

dos en los países occidentales; el liderazgo personal de determinados dirigentes del antiguo régimen comunista y, finalmente, la defensa de intereses de grupos sociales (10).

La mayoría de los principales partidos rusos carecen de un programa político bien definido y una organización estable capaz de mantener una membrecía importante y de fidelizar un electorado suficientemente amplio para garantizar su permanencia en los parlamentos (federal y regionales) y de articular una representación política plural en las principales instituciones estatales. Ello les ha obligado a modificar sus estrategias para adaptarse a las condiciones de cada convocatoria electoral. Por otro lado, desde el poder gubernamental se han constituido partidos orientados a garantizar la continuidad en sus cargos de una política heredada en buena medida del sistema soviético (11).

Esta particular configuración partidista de Rusia contribuyó a dificultar la transición política del país y debilitó el papel compensador del poder legislativo y de las repúblicas federadas frente al creciente expansionismo del poder de la Presidencia. Esta concentración de poder compensa las tendencias centrífugas que existen en el seno de este inmenso estado a costa de sacrificar el principio democrático de la división de poderes de un auténtico Estado de derecho.

Un tercer aspecto político que tuvo que abordarse fue el referido al dilema libertades civiles frente a la seguridad y el orden social. Durante la mayor parte de la década de los 90 predominó la concepción de que la democracia suponía el ejercicio de las libertades civiles y los derechos fundamentales al margen o abiertamente en contra de un Estado que durante décadas había cercenado su ejercicio y que en las nuevas circunstancias se encontraba fuertemente debilitado y deslegitimado. Uno de los ámbitos en los que más claramente se apreció este dilema fue en relación a los medios de comunicación. Como el resto de las empresas estatales, los medios de comunicación fueron objeto de una amplia pri-

---

(10) MOSER, Robert G.- *Unexpected Outcomes. Electoral Systems, Political Parties and Representation in Russia*. Pittsburgh. Edit. University of Pittsburgh Press. 2001; págs. 32-56.

(11) KEHNKIN, Sergey, «Partidos y sistemas de partidos en Rusia».- MARCH, Josep M.; SÁNCHEZ, Antoni (eds.).- *Aproximaciones político-económicas a la transición rusa*. Valencia. Edit. Universitat de València. 2005; págs. 75-82.

YÁKOVLEV, Petr, P. «El proceso político en Rusia: tendencias actuales». MARCH, Josep M.; SÁNCHEZ, Antoni (eds.).- *idem*, págs 37-52.

**Tabla nº 1. Clasificación de los principales partidos políticos de Rusia**

Denominación del Partido	Tipología	Elecciones
Partido Democrático de Rusia	Nacionalista	1991 a 2008
Partido Liberal democrático de Rusia	Liderazgo personal	1991 a 2007
Partido Comunista de la Federación de Rusia	Comunista	1993 a 2007
Opción Democrática de Rusia – Unión de Fuerzas de Derecha	Liderazgo personal	1993 a 2007
Partido democrático ruso «Yabloko»	Liderazgo personal	1993 a 2007
Nuestra Casa Rusia	Intereses de Grupo	1995 a 1999
Partido Agrario de Rusia	Intereses de Grupo	1993 a 2007
Movimiento interregional «Unidad»	Intereses de Grupo	1999 a 2007
Solo Rusia	Conservador	2007
Rusia Libre – Poder Civil	Liberal	2004 a 2007

Fuente: Elaboración del autor

vativación, especialmente durante el período de 1996 a 2000 denominada de las «guerras mediáticas» (12).

De este modo la principal cadena soviética de televisión *GTRK Ostankino* se transformó en 1994 por Decreto Presidencial en la cadena pública ZAO ORT (Televisión Pública Rusa) aunque el Estado mantuvo el 51% del capital y el resto se participó por diversas empresas privadas. También se mantuvo como cadena pública la *RTR* heredada de la última época soviética. Junto a estas se constituyeron varias cadenas privadas como *NTV* (1993); *TV-6 Moscú* (1993); *Canal San Petersburgo*; *2x2* y *Universidades Rusas*.

El impacto político y social de este proceso de liberalización y privatización mediática se había podido constatar en las campañas de las

(12) DUBINA, Tatiana. «An Economic Analysis of the Russian Television System». *Working Papers of the Institute for Broadcasting Economics at the University of Cologne*, nº 259 (junio 2009). Véase: [www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/pdfs/25909.pdf](http://www.rundfunk-institut.uni-koeln.de/institut/pdfs/25909.pdf) consultado el 8 de noviembre de 2010. FOSSATO, Floriana; KACHKAEVA, Anna. *Russian Media Empires V*. Ver en: <http://igs-norderstedt.lernnetz.de/schule/projekte/medien/deutsch/meduown.htm> consultado el 8 de noviembre de 2010. FOSSATO, Floriana; KACHKAEVA, Anna. *Russia. Media empires Continue to Change Shape and Influence Politics*. Ver en: <http://www.rferl.org/content/article/1088665.html> consultado el 8 de noviembre de 2010.

elecciones presidenciales (1996) y legislativas (1995 y 1999), así como en la cobertura de la primera guerra de Chechenia y de las actividades terroristas desatadas por los rebeldes chechenos en diversas ciudades rusas incluida Moscú.

A mediados de la década de los 90 los grupos oligárquicos privados habían tomado el control de importantes cadenas de radio y televisión, diarios y revistas periódicas como parte de su estrategia para condicionar las elecciones de los más altos dirigentes del país, con la finalidad de influir en sus políticas económicas y de lucha contra la corrupción, pero también para participar en el negocio de la publicidad que sólo en la televisión supuso en 1995 unos 313 millones de \$USA, a lo que habría que agregar la financiación estatal para radio y televisión, estimada en unos 337 millones de \$USA (13).

Al frente de dos poderosos grupos empresariales figuraban Berezovski y i, ambos vinculados directamente con el Presidente Yeltsin, que pasaron a controlar una mayoría de los medios de comunicación a través de sus redes de empresas. Berezovski controlaba directamente, a través de su empresa *Logovaz*, los diarios *Nezavisimaya Gazeta* y *Noviye Izvestiya*, así como las revistas *Matador* y *Ogonyok* junto con el 60% del canal TV-6 Moscú y el 11% de ORT, porcentaje que ampliaría en un 38% a través de la editorial *Kommersant* y de un consorcio de bancos comerciales.

Por su parte Gusinskiy controlaba la emisora de radio *Echo Moskvi*; la editorial *7Dnei* propietaria del diario *Segodnya*, el semanario *Itogi* y la cadena de TV *7Dnei*, junto con un 51% de la cadena televisiva *NTV* propietaria, a su vez, de *NTV+*.

A la luz de estos datos, resulta cuestionable que el proceso de privatización de los medios de comunicación hubiese sido acompasado con una paralela instauración de la libertad de información y de prensa, sobre todo en lo relativo a la denuncia de los casos de corrupción, política y económica, que se estaban produciendo y que terminaron llevando a la quiebra la economía rusa.

Pero donde más se apreció la tensión entre los derechos humanos y la seguridad fue en las intervenciones militares rusas en Chechenia y en la política antiterrorista. En efecto, siguiendo políticas heredadas de la etapa soviética y enfrentados a la amenaza independentista chechena, los

---

(13) DUBINA, Tatiana.- *op. cit.*; págs. 39-74.

dirigentes rusos, con el presidente Yeltsin al frente, y las fuerzas de seguridad iniciaron una estrategia de restricciones progresivas de algunos derechos civiles (libertad de información y expresión; libertad de asociación y reunión; libertad de circulación; derecho a un juicio justo; etc.).

Inicialmente estas restricciones se circunscribieron, con carácter general, a los temas relativos a la seguridad nacional, incluyendo todo lo relativo a las guerras de Chechenia y la reestructuración militar y policial que se realizó durante la década de los 90, así como a determinados sucesos (huelgas mineras en Siberia) o regiones (Cáucaso Norte) (14). Más tarde y con la llegada del Presidente Putin, las restricciones generales se redujeron para ser complementadas con una estrategia combinada de control mediático, propaganda oficial y limitaciones selectivas de derechos y libertades según los sucesos (guerra de Georgia, 2008), los sectores sociales (homosexuales) y las amenazas a la seguridad del Estado (terrorismo, crimen organizado) (15).

No obstante, conviene precisar que las denuncias recogidas en los medios de comunicación y los informes periódicos elaborados por organismos internacionales y agencias gubernamentales occidentales abordan este tema desde una perspectiva muy alejada de la percepción dominante en la sociedad rusa. Para amplios sectores de la población el conflicto o tensión entre derechos y libertades civiles respecto de la seguridad (económica, laboral, pública, etc.) se resuelve a favor de ésta última. (16) La continuidad histórica de regímenes

---

(14) Hasta mayo de 2009 la Corte Europea de Derechos Humanos había sentenciado 100 casos de violaciones de derechos humanos relacionadas con la Guerra de Chechenia, quedando pendientes de sentencia otros 112 casos.

Por otra parte el Pulitzer Center señala que entre 1993 y 2009 han muerto en Rusia 35 periodistas de los que 14 fueron asesinados en Chechenia, el Cáucaso Norte o San Petersburgo. Ver datos en: <http://pulitzercenter.org/projects/eastern-europe/caucasus-russia--journalism-censorship-harassment?gclid=CPWmnO6mlKUCFQzS4woddkpVNg> consultado el 8 de noviembre de 2010.

ABRHAM, Shara. «Chechnya: between War and Peace». *Human Rights Brief*, vol. 8, nº 2 (2001). Ver en: <http://www.wcl.american.edu/hrbrief/08/2chechnya.cfm> consultado el 8 de noviembre de 2010.

(15) FREEDOM HOUSE.- *Country Report Russia 2010*. Ver en: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2010&country=7904> consultado el 8 de noviembre de 2010.

(16) Los datos de la reciente encuesta realizada por el Pew Research Center son reveladores: de los principios democráticos indicados sólo el 27 % de los rusos consideran muy importante el control civil del poder militar, porcentaje que asciende al 37 %

autoritarios, unida a la percepción de amenaza durante el medio siglo de bipolaridad, han generado una actitud colectiva de sumisión a la autoridad del Estado muy alejada de la que impera en las sociedades democráticas occidentales. Este es un factor psicológico que no puede ser ignorado en un análisis realista de la situación política interior de Rusia.

### **La violencia guerrillera y terrorista, las organizaciones criminales y la corrupción**

La primacía de la seguridad frente a la defensa de derechos humanos y libertades civiles en Rusia se ha reforzado durante la transición política debido al auge de la violencia asociada a los grupos rebeldes independentistas, especialmente chechenos, y a la proliferación de organizaciones criminales. Ambas amenazas interiores, alimentadas por la crisis económica y la quiebra del Estado durante la década de los 90, constituyeron un importante reto a la consolidación del nuevo régimen democrático y a la estabilidad política y social del país.

Al impacto provocado en la sociedad rusa por las dos guerras chechenas, ya aludidas, debemos agregar el desarrollo de las actividades terroristas realizadas por organizaciones musulmanas de raíces independentistas o yihadistas. De acuerdo con los datos del *Global Terrorism Database* entre 1991 y 2008 se produjeron en Rusia 1.107 atentados terroristas, destacando los atentados de Beslan (01/09/2004) con 344 muertos y 727 heridos; Moscú (23/10/2002) con 129 muertos y un número indeterminado de heridos; la cadena de atentados contra bloques de apartamentos en Moscú durante el mes de septiembre de 1999 con 218 muertos y más de 180 heridos; la toma de 700 rehenes en el teatro Dubrovka de Moscú (23-26/10/2002) que se saldó con la muerte de 129 civiles y 41 terroristas junto con el asalto a la Alcaldía y el hospital de Budennovsk (14/06/1995) con 121 muertos.

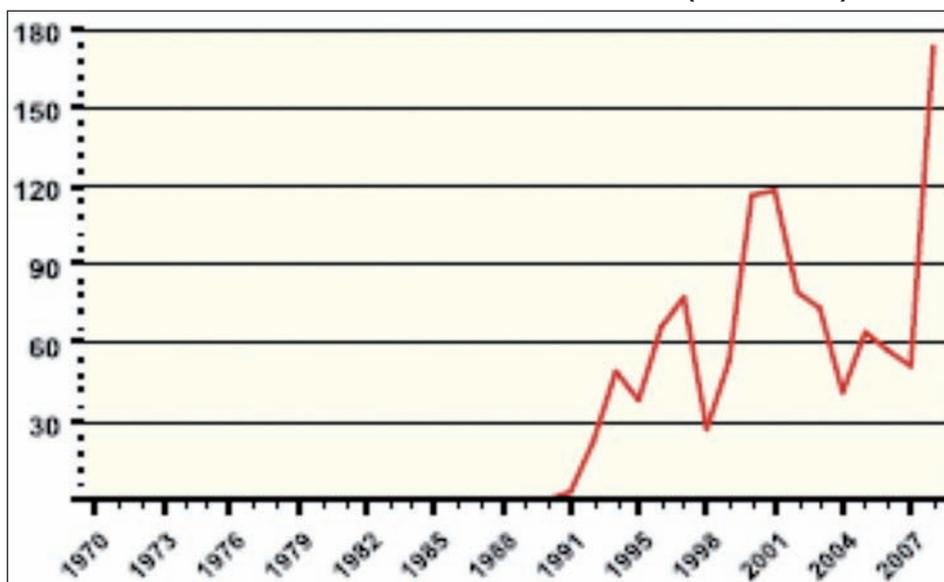
Aunque no resulta sorprendente que los períodos de mayor número de atentados coincidiesen con las dos guerras chechenas, sí resulta significativo que se produjera un incremento de los atentados terroristas

---

para la libertad de expresión y la libertad de prensa; en cambio un 69 % estima muy importante un sistema judicial justo y un 41 % las elecciones honestas.

PEW RESEARCH CENTER. *End of Communism Cheered but Now with More reservations* (2 noviembre 2009). Ver: <http://pewglobal.org/2009/11/02/end-of-communism-cheered-but-now-with-more-reservations/> consultado el 8 de noviembre de 2010.

Gráfico n° 1 – Atentados terroristas en Rusia (1991 – 2008)



Fuente: Global Terrorism Database - <http://www.start.umd.edu/gtd/>

indiscriminados contra la población civil durante los años posteriores a la segunda guerra de Chechenia, demostrándose con ello la progresiva degradación de las guerrillas rebeldes chechenas en grupos terroristas que han terminado vinculándose operativamente con organizaciones yihadistas de la red de Al Qaeda, como lo demuestran los atentados realizados en Moscú por el grupo *Islambouli Brigadas de Al Qaeda* la semana anterior al ataque checheno a Beslan, y en los que murieron 101 personas y 50 resultaron heridas.

No menos grave es la amenaza para la estabilidad del Estado y el orden social que suponen las organizaciones criminales cuyo número, poder económico y uso de la violencia han comprometido seriamente la seguridad interior del país desde el inicio de la transición. Según los datos del Ministerio del Interior ruso en 1993 se estimaba en 5.000 los grupos criminales que estaban operando en el país con un total de 100.000 miembros y unos 18.000 dirigentes.

Por otro lado y de acuerdo con los datos de la *Oficina de Drogas y Criminalidad de Naciones Unidas*, el número de delitos en Rusia pasó de una tasa de 1.458 por cada 100.000 habitantes en 1990 a 2.022 en el año 2000, lo que supuso un incremento del 139% durante esa década,

correspondiendo a los homicidios intencionados un incremento desde el 9,7 por 100.000 habitantes en 1991 hasta el 19,8 en 2000 (17).

En otras palabras, la criminalidad organizada se potenció con la desorganización y la debilidad de las instituciones estatales de la Federación de Rusia, especialmente de las fuerzas armadas y de seguridad, alimentándose del caos económico provocado por el capitalismo emergente y del empobrecimiento de amplios sectores sociales. Todo ello generó la emergencia de un sector oligárquico que al amparo de la corrupción de los dirigentes políticos provocó un deterioro del orden público que amenazó directamente la continuidad del propio Estado. Este riesgo, tratándose de una potencia mundial con arsenales nucleares estratégicos, constituyó un problema de seguridad tanto para Europa como para el resto del mundo que explica, en buena medida, el escaso apoyo que los gobiernos occidentales concedieron a estos oligarcas cuando durante la época del Presidente Putin se inició su persecución legal y real (18).

Sin embargo las enérgicas actuaciones contra los oligarcas aunque redujeron determinadas formas de alta corrupción política, imperantes durante la presidencia de Yeltsin, distan mucho de haber acabado con la corrupción como una de las principales formas de ilegalidad arraigadas en el funcionamiento de la Administración y de la política del país.

Según el Informe de *Transparency International* de 2007 las principales formas de corrupción en Rusia se aprecian en la utilización de medios públicos, la recaudación de impuestos y la solicitud de préstamos, aunque en términos generales también se aprecian elevados índices de corrupción en las actividades políticas, las intervenciones judiciales y en las actividades empresariales. La corrupción se convierte así en uno de los principales obstáculos a las inversiones extranjeras y en una fuente de inseguridad tanto política como jurídica que,

---

(17) LUNGREN, Daniel E. *Russian Organized Crime*. Ver en: <http://www.fas.org/irp/world/para/docs/rusorg1.htm#tc>

OFFICE ON DRUG AND CRIME. *United Nations Surveys of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems (1990-2000)*

(18) RUTLAND, Peter. «Putin and the Oligarchs». HERSPRING, Dale R. (ed.). *Putin's Russia. Past Imperfect, Future Uncertain*. Lanham. Edit. Rowman & Littlefield Publisher Inc., 2ª ed. 2005; págs. 161-184.

GOLDMAN, Marshall I. «Putin and the Oligarchs». *Foreign Affairs* (noviembre-diciembre 2004). Ver en: [http://www.cfr.org/publication/8018/putin\\_and\\_the\\_oligarchs.html](http://www.cfr.org/publication/8018/putin_and_the_oligarchs.html) consultado el 10 de noviembre de 2010

**Tabla n.º 2. Relación de los principales oligarcas rusos (1997)**

<b>Nombre</b>	<b>Núcleo de empresas iniciales</b>
Boris Berezovski	ORT (canal TV); Logovaz (concesionario automóviles); Aeroflot (Aerolínea)
Vladimir Potanin	Interros (Metalúrgica)
Mijail Jodorlovski	Rosprom (Holding industrial); Menatep (Banca)
Vladimir Gusinsky	Banca Most; NTV (Canal TV)
Oleg Deripaska	Rusal (Aluminio)
Vladimir Vinogradov	Inkombank (Banca)
Mijail Fridman	Grupo Alfa (Banca)
Pyotr Aven	Banco Alfa
Alexander Smolensky	SBS – Agro (Banca)
Rem Vyajirev	Gazprom (Gas Natural)

Fuente: RUTLAND, Peter.- «Putin and the Oligarchs». WEGREN, Stephen (ed.) *Putin's Russia*. Lahman, Edir. Rowman and Littlefield, 3rd edition, 2009.

necesariamente, genera importantes costes sociales, además de los económicos, dificultando la consolidación del Estado de derecho y la legitimación de la democracia (19).

### **La sustitución de la vieja legitimidad comunista por una creciente ideología nacionalista**

Naturalmente con la desaparición de la URSS también surgió un creciente descrédito hacia la ideología comunista como elemento cultural de legitimación política y de cohesión social. Su vacío fue ocupado progresivamente por una recuperación de la identidad nacional rusa proyectada cada vez más en un discurso ideológico nacionalista y reivindicativo, destinado a legitimar el nuevo régimen político y el protagonismo de Rusia como potencia mundial.

Los elementos centrales de este discurso nacionalista ruso se encuentran en una combinación variable de las raíces culturales eslavas, la religión ortodoxa, el imperialismo ruso de los siglos anteriores; la per-

---

(19) En 2009 tan sólo un 37 % de los rusos consideraba que el funcionamiento del Estado beneficiaba al pueblo, y aunque este porcentaje supone un avance de un 10 % respecto de 1991, demuestra que la mayoría de la población desconfía de la acción del Estado. PEW RESEARCH CENTER. *Op. cit.*, pág. 31.

cepción del poder político, económico y militar ejercido por la URSS a escala mundial durante el siglo XX y una idea autoritaria y paternalista del poder del Estado (20).

Este nacionalismo ruso ha servido como poderoso instrumento de cohesión social, facilitando la implantación de las reformas políticas y económicas y, sobre todo, garantizando la estabilidad del país. No obstante y puesto que en Rusia conviven numerosas minorías étnicas, religiosas y lingüísticas, el auge nacionalista ruso ha desencadenado una apreciable tensión interior con tales minorías que las autoridades difícilmente han podido controlar hasta el presente (21).

## LOS PRINCIPALES DILEMAS INTERNACIONALES PARA RUSIA

Si hasta ahora hemos analizado los principales retos internos que tuvo que enfrentar la sociedad rusa tras la disolución de la Unión Soviética y que, en muchos casos, todavía no ha logrado superar, tampoco podemos ignorar los dilemas básicos que Rusia, como potencia mundial, debe dilucidar en el contexto de una sociedad internacional globalizada surgida del fin de la bipolaridad.

---

(20) Los datos de las encuestas revelan que la mayoría de los rusos con una edad superior a los 30 años consideran que Rusia debería ser para los rusos, que resulta natural que Rusia tenga un imperio y que es una desgracia que no exista ya la Unión Soviética. PEW RESEARCH CENTER. *Op. cit.*, págs. 55-56.

(21) La composición étnica de Rusia se distribuye en un 79,8 % de rusos, 3,8 % de tártaros; 2 % de ucranianos; 1,2 % de baskires y un 13,2 % de otros grupos étnicos minoritarios. En cuanto a la composición religiosa se configura con 15-20 % de ortodoxos, 10-15 % de musulmanes y un 2 % de católicos, junto con otras religiones minoritarias (judíos, protestantes, animistas, etc.) y una amplia mayoría que se declara no creyente. A estos datos habría que agregar las importantes minorías rusas establecidas en las nuevas repúblicas independientes: Armenia 0,5 %; Azerbaiyán 1,8 %; Bielorrusia 11,4 %; Estonia 25,6 %; Georgia 1,5 %; Kazajistán 30 %; Kirgizistán 12,5 %; Letonia 37,5 %; Lituania 6,3 %; Moldavia 5,8 %; Tayikistán 1,1 %; Turkmenistán 4 %; Ucrania 24 %; Uzbekistán 5,5 %. Datos obtenidos de CIA.- *World Factbook* 2009. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rs.html>

SHLAPENTOKH, V.; SENDICH, M.; PAYIN, E.- *The New Russian Diaspora: Russian Minorities in the Former Soviet Republics*.- Edit. M.E. Sharper. Nueva York, 1994.

WILLIAMS, C.- *Empirical data on the issue of ethnic minorities in Russia*.- [http://www.ucema.edu.ar/ceieg/download/Ethnic\\_Minorities\\_in\\_Russia.pdf](http://www.ucema.edu.ar/ceieg/download/Ethnic_Minorities_in_Russia.pdf)

SMITH, M.A.- «Islam in the Russia Federation».- *The Conflict Studies Research Centre. Russian Series Publications*, nº 53 (November 2006).

Estos dilemas afectan a la definición de las prioridades de su política exterior, los medios utilizados, las estrategias de acción y, finalmente, los resultados alcanzados.

### **Las prioridades: entre Occidente y Oriente**

Durante la etapa de bipolaridad, incluido el período de la *perestroika*, la Unión Soviética mantuvo como principal prioridad de su agenda exterior las relaciones con sus aliados del Pacto de Varsovia y su enfrentamiento con Estados Unidos y el resto de sus aliados occidentales. La dinámica de antagonismo político-ideológico y disuasión nuclear que dominó las relaciones Este-Oeste, distorsionaron la política internacional hasta el punto de que la intervención diplomática, económica o militar soviéticas estaban determinadas por las relaciones que Moscú mantuvo con Estados Unidos.

El fin de la bipolaridad y la desintegración de la URSS impusieron la necesidad histórica de redefinir las prioridades de la política exterior de la nueva Federación de Rusia. Durante la etapa del Presidente Yeltsin los objetivos fueron:

a) El reconocimiento de que Rusia, como heredera de la URSS, seguía constituyendo una potencia de alcance mundial que debía hacer valer sus intereses en los diversos foros y organismos internacionales.

La cuestión radicaba en que dichos foros y organismos internacionales estaban controlados por el conjunto de países occidentales con Estados Unidos al frente. Ello significaba que la política exterior rusa debía potenciar la aproximación a las potencias occidentales en detrimento de su proyección en otras áreas (África; Oriente Medio; Asia Central y Sudeste Asiático o Mediterráneo o Europa Central y Oriental) o respecto de otros países, especialmente India y China.

Sin embargo, la aproximación con Estados Unidos y Europa Occidental mantenida por el Kremlin, chocaba con la realidad de la dimensión territorial de Rusia y con la concentración de sus recursos energéticos y mineros más allá de los Urales. Este difícil equilibrio entre las dos dimensiones de Rusia, la europea y la asiática, no se mantuvo durante la etapa de Yeltsin y, cada vez más, la política exterior rusa se concentró en potenciar las relaciones con Occidente. (22)

---

(22) DAVIDOV, Vladimir M. «El papel cambiante de Rusia en el contexto internacional (de Yeltsin a Putin)».- MARCH, Josep M.; SÁNCHEZ, Antoni (eds.). *op. cit.*, pág. 97.

En 1993 se firmó un *Tratado sobre Reducción de Armas Estratégicas* (START II) con Estados Unidos. Se reforzó la participación de Rusia en la OSCE. (23) La incorporación al Programa TACIS en 1991 abrió el camino para la adopción del *Acuerdo de asociación y cooperación* con la UE, firmado en 1994 y que entraría en vigor en 1997 (24). Ese mismo año se firmaba el *Acta de relaciones mutuas, cooperación y seguridad* con la OTAN que le permitió a Rusia alcanzar una posición diferenciada de las que mantenían el resto de países asociados (25). No obstante, aunque esta política de aproximación a Occidente facilitó la transición rusa no pudo impedir la expansión hacia el Este europeo de la OTAN, propiciada por la Administración Clinton, y de la UE que ya se había iniciado con la reunificación alemana.

b) La implantación de una zona de seguridad en las fronteras de la Federación de Rusia.

Esta zona de seguridad pretendía restituir, con otras fórmulas, la función estratégica desempeñada anteriormente por los países del Pacto de Varsovia. Para ello había que garantizar la nueva hegemonía rusa en Europa Oriental; el Cáucaso Sur y Asia Central. La creación de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), por el Acuerdo de Minsk del 8 de diciembre de 2010, respondió a esta prioridad rusa, aunque la evolución de esta organización desde sus inicios distó mucho de alcanzar las expectativas que habían depositado los dirigentes rusos (26).

---

(23) Ver el documento en: <http://www.state.gov/www/global/arms/starthtm/start2/st2intal.html> consultado el 13 de noviembre de 2010.

(24) Ver el documento en: <http://www.state.gov/www/global/arms/starthtm/start2/st2intal.html>

*Acuerdo de colaboración y cooperación por el que se establece una colaboración entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la Federación de Rusia, por otra.* - Diario Oficial n° L327 de 28/11/1997 p. 0003-0069. Ver el documento en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997D0800:ES:HTML> consultado el 13 de noviembre de 2010

(25) Ver el documento en: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_25468.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25468.htm) consultado el 13 de noviembre de 2010

(26) El 8 de diciembre de 1991 Rusia, Bielorrusia y Ucrania firmaron en Minsk el Acuerdo por el que se creaba la Comunidad de Estados Independientes, al que se incorporaron en Alma Ata, el 21 de ese mismo mes, otras ocho repúblicas independientes: Armenia; Azerbaiján; Kazajistán; Kirguistán; Moldova; Tayikistán; Turkmenistán y Uzbekistán. BRZEZINSKI, Zbigniew; SULLIVAN, Paige (eds.).- *Russia and the Commonwealth Independent States. Documents, Data and Analysis*. Nueva York. Edit. M.E. Sharpe Inc., 1997. Ver el documento en: [http://www.dipublico.com.ar/english/?p=639&upm\\_export=pdf](http://www.dipublico.com.ar/english/?p=639&upm_export=pdf) consultado el 14 de noviembre de 2010.

Efectivamente, tanto el Presidente Yeltsin como la cúpula gubernamental rusa consideraban que la CEI permitiría articular una futura confederación euro-asiática dirigida por Rusia y destinada a compensar el impacto de la desintegración soviética. Aunque este objetivo sólo se alcanzó de forma muy limitada, contribuyó a potenciar la percepción, que ya existía en las cancillerías occidentales y centroeuropeas, de que la nueva Federación de Rusia mantenía las aspiraciones hegemónicas y militaristas de la extinta Unión Soviética sobre las nuevas repúblicas independientes y los antiguos aliados centroeuropeos. Esta percepción se reforzaría con el apoyo diplomático y económico de Moscú a las intervenciones militares serbias durante las guerras balcánicas.

En realidad la creación de la CEI respondía tanto al objetivo de garantizar los mercados de estos países como a facilitar el crecimiento económico del nuevo sistema capitalista ruso junto a la finalidad de mantener seguras sus fronteras.

c) La protección de las minorías rusas en el exterior

Una parte nada despreciable de la seguridad en las fronteras rusas, tenía mucho que ver con la protección de las importantes minorías rusas existentes en las nuevas repúblicas independientes. En gran medida, para Moscú este objetivo era prioritario por dos razones: porque afectaba directamente a la credibilidad de su política exterior y de defensa, pero también porque daba credibilidad a la nueva ideología nacionalista que legitimaba sus instituciones estatales.

El problema de este objetivo radicaba en que la propia Rusia tenía numerosas minorías dentro de sus fronteras y, por tanto, al proclamar su *doctrina del extranjero vecino* estaba legitimando también el intervencionismo de otros países en defensa de sus minorías, como en el caso del apoyo concedido por regímenes musulmanes a los rebeldes chechenos, y propiciando las iniciativas norteamericanas y europeas para amparar las todavía inestables transiciones en Centroeuropa y el Cáucaso Sur.

**Los medios: «poder blando» o «poder duro»**

El segundo dilema surgido en el desarrollo de la política exterior rusa afectaba a los medios que podían emplearse. Este dilema no era exclu-

---

HOPF, T. (ed.). *Understandings Russian Foreign Policy*.- Edit. Pennsylvania State University, 1999; págs. 1-15.

LYNCH, D. «La Russie face a l'Europe».- *Cahiers de Chaillot*, nº 60 (Mai 2003)

sivo de la Federación de Rusia sino que también afectaba a otras potencias mundiales, como Estados Unidos, tal y como lo demostraría la obra de Brzezinski (27). Sin embargo, en el caso ruso la desvertebración del Ejército resultante de la retirada de las tropas estacionadas en los países del Pacto de Varsovia y, más tarde, de la propia desintegración soviética, se conjugó con la crisis económica y la progresiva desorganización institucional del Estado para impedir la continuidad de una proyección internacional basada en el *poder duro* (hard power) tal y como había ocurrido durante la etapa de la bipolaridad (28).

Durante la mayor parte del mandato de Yeltsin los medios prioritarios para llevar a cabo la política exterior fueron esencialmente: la diplomacia tradicional, la diplomacia bilateral y multilateral al más alto nivel, una limitada ayuda económica materializada en facilidades comerciales con los países de la CEI y la participación militar en operaciones de pacificación (UNIKOM; MINURSO; UNTAC; las diversas misiones en los Balcanes; UNOMIG; UNAVEM III).

En definitiva, durante los años 90, la política exterior rusa se concentró, por necesidad, en el empleo de los medios del denominado *poder blando* (soft power), junto con la movilización mediante la agitación política y la propaganda de las minorías rusas establecidas en las nuevas repúblicas independientes (Ucrania; Bielorrusia; Países Bálticos; Georgia; etc.).

Este cambio en los instrumentos de la acción exterior rusa indujo un grave error de evaluación estratégica en las Cancillerías occidentales al estimar que los dirigentes del Kremlin seguían aspirando a la hegemonía mundial de la etapa soviética pero carecían de los medios y la voluntad para emplear sus maltrechas Fuerzas Armadas como garantía de la defensa de sus intereses internacionales. La consecuencia de esta errónea

---

(27) BRZEZINSKI, Zbigniew. *The Choice. Global domination or Global Leadership*. Nueva York. Edit. Perseus Book Group. 2004 (traducción de Albino Santos Mosquera. *El dilema de EE.UU. ¿Dominación global o liderazgo global?*. Barcelona. Edit. Paidós. 2005)

(28) Durante la bipolaridad la URSS utilizó una amplia gama de medios para desarrollar y mantener su hegemonía como superpotencia: diplomacia tradicional; diplomacia *ad hoc*; ayuda económica y militar; propaganda; etc. pero sin duda los dos principales instrumentos de su política exterior fueron el control de los partidos comunistas y el uso de su capacidad militar convencional (Hungría en 1956; Checoslovaquia 1968; Afganistán entre 1978 y 1989) o la amenaza del uso de armas nucleares (crisis de los misiles de Cuba 1962).

apreciación era que Estados Unidos y las potencias europeas debían aprovechar esa ventana de oportunidad para expandir su influencia en las áreas de Europa Oriental; los Balcanes; el Cáucaso Sur; Oriente Medio y Asia Central, con la finalidad de reducir la influencia estratégica rusa a su mínima expresión.

La primera señal de que Rusia, aunque debilitada por su transición político-económica, mantenía la voluntad de recurrir al poder militar para hacer valer sus intereses se produjo con la aprobación por el Consejo de Seguridad Nacional, el 2 de noviembre de 1993, de las *Disposiciones Básicas de la Doctrina Militar de la Federación de Rusia* (29).

El 26 de diciembre de 1997 se publicó en Rossiiskaya Gazeta el *Proyecto de Seguridad Nacional de la Federación de Rusia* en el que se reiteraba la posición mantenida en los siguientes términos (30):

*The conservation or creation by major powers (and their coalitions) of powerful groupings of armed forces in regions adjacent to Russia's territory remains a threat to Russia's national security in the defense sphere. Even when there are no aggressive intentions with regard to Russia, these groupings present a potential military danger.*

*NATO's expansion to the East and its transformation into a dominant military-political force in Europe create the threat of a new split in the continent which would be extremely dangerous given the preservation in Europe of mobile strike groupings of troops and nuclear weapons and also the inadequate effectiveness of multilateral mechanisms for maintaining peace.*

Un poco más tarde, durante la intervención de la OTAN en Kosovo (1999) realizada en contra de la posición del Kremlin, el 10 de junio los dirigentes rusos desplegaron una brigada, establecida en Bosnia-Herzegovina, para bloquear el aeropuerto de Prístina e impedir su uso por las tropas de la OTAN. Este incidente militar, aunque logró resolverse diplomáticamente, mostró de forma inequívoca la voluntad y capacidad de Moscú de recurrir a su poder militar para defender sus intereses en la zona (31).

---

(29) El documento puede verse en: <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/russia-mil-doc.html> consultado el 14 de noviembre de 2010.

(30) Ver el documento en: <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/blueprint.html> consultado el 14 de noviembre de 2010

(31) Este incidente estuvo a punto de provocar un conflicto bélico abierto entre la OTAN y Rusia cuando el Gral. Wesley Clark ordenó al Gral. Sir Michael Jackson, del mando

La experiencia de Kosovo propició un endurecimiento de la doctrina militar rusa claramente perceptible en el *Borrador de la doctrina militar rusa*, publicado por Krasnaya Zvezda el 9 de octubre de 1999 (32). En consecuencia, está claro que a finales de la presidencia de Yeltsin se había definido la posición rusa respecto del empleo de una combinación variable de medios de poder blando y de poder duro que dependería esencialmente de dos criterios: la naturaleza de las amenazas a los intereses nacionales de Rusia y la evolución de las relaciones con terceros países, en particular con las potencias mundiales.

### **Los resultados: hegemonía regional o liderazgo mundial**

El condicionamiento de las prioridades en la agenda internacional de Rusia así como en los medios empleados para canalizar su acción exterior, tuvo unas consecuencias directas sobre los resultados. De una parte, el Kremlin aspiraba a mantener el reconocimiento como superpotencia a pesar de que carecía de las capacidades de la Unión Soviética y, sobre todo, operaba en un contexto internacional en pleno proceso de globalización. Por otro lado, la comunidad internacional no podía ignorar que la nueva Federación de Rusia se había erigido en sucesora política y jurídica de la URSS y como tal había pasado a controlar sus arsenales nucleares estratégicos, además de constituir el país más extenso del planeta con una población equivalente a las de Alemania y Francia juntas. En semejantes condiciones, ignorar o marginar a Rusia en los principales foros internacionales contribuía a la desestabilización del país y equivalía a condenar al fracaso las principales decisiones estratégicas que se adoptasen.

En esta coyuntura internacional la política exterior de Yeltsin consiguió el objetivo de mantener el reconocimiento de las grandes potencias mundiales, incluida China, y el apoyo exterior a la transición política y económica de Rusia. En cambio, fracasó en el objetivo de que se respe-

---

británico, enviar sus tropas para tomar el aeropuerto de Pristina. Afortunadamente, el general británico ignoró la orden.

BRUCE-NARDULLI; WALTER, L. Perry; BRUCE, R. Pirnie; GORDON, John; MC GINN, John G. *Disjointed War. Military Operations in Kosovo 1999*. Santa Mónica. Edit. Rand Corporation. 2002; págs. 99-122.

Ver documento en: [http://www.rand.org/pubs/monograph\\_reports/2007/MR1406.pdf](http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/2007/MR1406.pdf) consultado el 14 de noviembre de 2010.

(32) Ver el documento en: <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/991009-draft-doctrine.htm> consultado el 14 de noviembre de 2010.

tasen los intereses nacionales rusos en los países de su entorno estratégico. En otras palabras, Rusia fue aceptada como potencia mundial pero ignorada como potencia hegemónica regional.

Semejante paradoja no fue sólo el resultado de una débil o errática política exterior rusa, sino que también fue la consecuencia de una sobrevaloración por Estados Unidos de su capacidad hegemónica mundial, del avance cualitativo iniciado por la Unión Europea en sus procesos de integración y ampliación, del papel central desempeñado por Naciones Unidas a través del sistema de seguridad colectiva y, finalmente, de un régimen chino concentrado en el desarrollo económico del país como base para evitar la quiebra política.

La confluencia de todas estas tendencias dio como resultado un sistema internacional funcionalmente multipolar, con una regulación incompleta y contradictoria, con un liderazgo militar norteamericano indiscutible pero con un renovado auge del regionalismo económico y una capacidad de interconexión financiera y comunicativa como nunca antes se había conocido.

No resulta extraño, por tanto, que los dirigentes rusos mantuvieran expectativas equivocadas sobre el papel de su país en el contexto mundial, pero tampoco que las potencias occidentales, con Estados Unidos al frente, creyeran erróneamente que Rusia no se recuperaría del golpe sufrido tras la desaparición de la URSS y que, por tanto, estaban llamadas a ocupar el «vacío» dejado por la extinta superpotencia que no sería cubierto por la nueva potencia rusa.

Esta apreciación fue reforzada por el protagonismo que tanto Estados Unidos como las potencias occidentales tuvieron que desempeñar en las transiciones centroeuropeas, las guerras balcánicas y Oriente Medio, especialmente en Irak tras la segunda guerra del Golfo de 1991. Sin embargo esta visión de la realidad internacional carecía de perspectiva histórica, lo que condujo a equivocadas conclusiones sobre cuales serían los principios y los actores que dominarían el orden mundial surgido tras la bipolaridad (33).

---

(33) Existen numerosos hechos y documentos que avalan el grado de confusión que imperó en las principales cancillerías sobre los fundamentos y la evolución que estaba experimentando el orden internacional. Entre los hechos más destacados podemos mencionar: la infravaloración económica y política de China; la sobrestimación de la capacidad y voluntad de liderazgo mundial de Estados Unidos; los errores en la gestión de los conflictos palestino-israelí e iraquí; la transformación de la CSCE en la

## LAS CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LA RESPUESTA RUSA

Los desajustes económicos, políticos y militares experimentados por el Estado ruso durante la década de los 90, unido a la contradictoria posición internacional terminaron generando una reacción de amplios sectores de la sociedad rusa bajo el liderazgo de una elite articulada a partir del entramado de intereses del *complejo militar-industrial* generado durante el período soviético. Su objetivo era claro: desplazar del poder a la antigua clase dirigente y a sus aliados, los nuevos oligarcas, con la finalidad de evitar el colapso del Estado y la economía del país como condición previa para restaurar el protagonismo internacional de Rusia.

En resumen, se trataba de dar una respuesta rusa para la grave situación en la que se encontraba el país pero que, al mismo tiempo, debía ser aceptable para las potencias mundiales con el objetivo de impedir su injerencia durante el proceso de transición en el poder.

### La respuesta a escala nacional

El primer paso en la estrategia por arrebatarse el poder al grupo de políticos y oligarcas que apoyaban a Yeltsin se inició con la vertebración de un poderoso grupo integrado por miembros que habían ocupado cargos de segundo y tercer nivel en el PCUS, los servicios de seguridad, las fuerzas armadas, los órganos de planificación económica y los grandes complejos industriales y energéticos del país, a los que se sumaron jóvenes tecnócratas formados y promocionados durante la época de la *perestroika* y la *glasnost*. Se configuró así una *nueva elite dirigente*, defensora del nuevo régimen instaurado durante la transición como garantía última de la continuidad de sus intereses y de su poder pero también de la seguridad y el bienestar de la mayoría de ciudadanos rusos.

---

OSCE o la ignorancia del auge que estaba adquiriendo el fundamentalismo islámico y su manifestación terrorista.

Entre los documentos merecen destacarse la formulación de dos conceptos estratégicos de la OTAN en menos de diez años; la revisión de las funciones de Naciones Unidas en el sistema de seguridad colectiva realizadas por el Secretario General en la Agenda para la Paz (1992) y el Suplemento al Programa de Paz (1995) o los tratados de Maastricht (1992) y Amsterdam (1997) en el proceso de integración europea. Esta profusión de documentos políticos y militares básicos, demuestra hasta qué extremo los cambios coyunturales de la realidad internacional fueron considerados cambios estructurales definitivos.

Poco a poco, esta nueva clase dirigente rusa logró ocupar las principales instituciones políticas (la Presidencia; el Consejo de Ministros; la Duma; la judicatura; las presidencias y parlamentos de las repúblicas federadas y de los oblast, etc.), los mandos de las Fuerzas Armadas y de los diversos servicios de seguridad e inteligencia (FSB; GRU; SVR; etc.), junto con la dirección de las principales empresas energéticas e industriales del país, hasta el punto de controlar el proceso de sucesión del Presidente Yeltsin y de consolidar la recuperación política y económica del Estado ruso que la sociedad estaba demandando (34).

El nombramiento de Vladimir Putin, miembro del antiguo KGB, como Primer Ministro tan sólo unos meses antes de las elecciones presidenciales del año 2000, permitió constatar que el cambio de poder en Rusia se había iniciado. Tras las elecciones, el nuevo Presidente inició una amplia campaña de reformas nacionales destinadas a potenciar las Fuerzas Armadas y los cuerpos de seguridad, recuperar la propiedad o el control estatal de los grandes complejos industriales, energéticos y financieros del país; centralizar el poder en las instituciones federales; fortalecer la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado; limitar la influencia de los medios de comunicación y relanzar las políticas sociales y sanitarias (35).

---

(34) KRYSHYANOVSKAYA, O. «From Soviet *Nomenklatura* to Russian Elite». - *Europe-Asia Studies*, vol. 48, nº 5 (1996); págs. 711-733.

Un ejemplo significativo de uno de los grupos integrantes de esta nueva clase dirigente es el de los *siloviki*, funcionarios vinculados con los órganos de inteligencia y los cuerpos de seguridad del Estado que simbolizan, a los ojos de la sociedad rusa, el ejemplo de funcionarios incorruptibles dedicados a defender el orden público y la continuidad del Estado. De este sentido original se ha derivado un significado coloquial referido a todo grupo de políticos o altos funcionarios del estado que se articulan como un grupo de interés o de poder.

BREMMER, Ian; CHARAP, Samuel. «The Siloviki in Putin's Russia: Who they Are and What they Want». *The Washington Quarterly* (Winter 2006-2007); págs. 83-92.

(35) Para las reformas del sistema federal, véase: ALEXANDER, James. *Federal Reforms in Russia: Putin's Challenge to the Republic*. (<http://arapaho.nsuok.edu/~alexa001/Fedreforms03.pdf>) consultado el 14 de noviembre de 2010.

Para las reformas económicas del primer período de Putin, véase: SUTELA, Pekka. «Did Putin's Reforms catapult Russia to durable growth?». *BOFIT Online*, nº 6 (2005). Véase en: <http://www.bofi.fi/NR/rdonlyres/AF5FA8F7-3837-4879-9430-39EF1AD8747A/0/bon0605.pdf> consultado el 14 de noviembre de 2010.

Para las reformas en las Fuerzas Armadas rusas, véase:

RUIZ, Francisco J. «La reforma de las estructuras de las fuerzas armadas rusas». *Monografías del CESEDEN*, nº 113 (2010); págs. 140-167.

Como puede apreciarse, la nueva elite dirigente no pretendió cambiar el régimen político o el sistema económico capitalista, su estrategia se orientó a la reforma institucional del Estado para garantizar su primacía política, especialmente de la Presidencia, el cambio del funcionamiento económico y una renovada legitimación social basada en las mejoras del nivel de vida de la población y la identidad cultural rusa. Las críticas formuladas desde Estados Unidos y Europa Occidental al creciente autoritarismo instaurado durante la Presidencia de Putin a través de su programa de reformas, son interesadas e incompletas. Interesadas porque presuponen la existencia de una democracia más avanzada y consolidada durante la etapa del presidente Yeltsin y como ya hemos señalado para los medios de comunicación, el grado de concentración en manos de unos pocos oligarcas y su apoyo publicitario a Yeltsin en las campañas presidenciales tenía poco que ver con la democracia real.

Además estas críticas también son incompletas porque ignoran o minimizan el amplio apoyo que las reformas recibieron entre la población rusa. Este apoyo no fue sólo el resultado de unos partidos y medios de comunicación controlados desde el poder estatal, ni tampoco debido a la existencia de una creciente represión realizada por los servicios de seguridad. En buena medida el apoyo popular creció gracias a las mejoras reales en las condiciones sociales y económicas del país. Ignorar este aspecto crucial de la realidad rusa sólo contribuye a evaluar erróneamente las posibilidades y los límites de la evolución del país en los próximos años generando estrategias distorsionadas de relaciones con Rusia como ya ocurrió en los años 90.

Tal y como se reconoce por los propios analistas rusos en su país existe una *democracia dirigida* en la que el poder del Estado, personificado en su Presidente, alcanza a todos los ámbitos de la política, la economía y la cultura. Pero se quiera o no aceptar, Rusia ha logrado durante la última década consolidar las instituciones políticas, crecer económicamente y mejorar las condiciones sociales. Subsisten todavía serios problemas estructurales, como la corrupción y el terrorismo, pero la alternativa de una grave descomposición del estado ha desaparecido del horizonte inmediato abriendo la oportunidad para avanzar en el camino de la democracia a medio y largo plazo. Algo verdaderamente impensable en la década anterior.

### **La respuesta a escala internacional**

Con la recuperación del estado y la economía rusas durante la presidencia de Putin, la política de Moscú se orientó a consolidar su lideraz-

go regional mediante tres líneas prioritarias de actuación: el incremento de su influencia política, económica y militar entre los países vecinos que mantenían una fuerte vinculación con Rusia (Bielorrusia; Ucrania; Kazajistán; etc.); una creciente presión militar, sobre aquellos países que se oponían a los intereses rusos de seguridad (países bálticos; Polonia; Georgia o Moldova) y una abierta oposición diplomática a las nuevas iniciativas de expansión de la hegemonía euro-atlántica, especialmente de Estados Unidos durante la Administración Bush.

El liderazgo de Rusia en las áreas de Europa Oriental, el Cáucaso y Asia Central sigue constituyendo, por tanto, un objetivo esencial e irrenunciable de los dirigentes de Moscú que se mantendrá durante la próxima década. Desde la perspectiva rusa, ese liderazgo regional es la garantía de su seguridad militar, de su estabilidad política y de su crecimiento económico, por lo que difícilmente admitirá cualquier iniciativa europea o norteamericana que pretenda mermarla o anularla. A cambio de la garantía de los intereses rusos en estas regiones, Moscú está dispuesto a compartir su liderazgo a escala mundial y a respetar los intereses de las otras grandes potencias en sus respectivas zonas de seguridad geoestratégica, incluida la expansión ya alcanzada de la OTAN y la UE.

En el marco de esa política de liderazgo regional hay que situar las nuevas iniciativas adoptadas con la participación del Kremlin, como la creación de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva en 2002, a partir de la transformación del Tratado de Seguridad Colectiva establecido entre los países de la CEI; así como de la Organización de Cooperación de Shanghai, para reforzar las relaciones económicas y estratégicas con las repúblicas centroasiáticas y la R.P. de China; la creación del grupo de los BRIC, cuya primera conferencia en la cumbre se celebró en Yekaterimburgo (2009) y, recientemente, la propuesta del Presidente Medvedev para alcanzar una Estrategia de Seguridad Europea (36).

---

(36) El 7 de octubre de 2002 se firmó en Tashkent la Carta fundacional de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva. Los miembros fundacionales fueron Armenia; Bielorrusia; Kazajistán; Kirgizistán; Rusia; Tayikistán a los que se adhirió Uzbekistán en 2006. Esta organización se constituyó como una actualización del sistema aliancista establecido por el Tratado de Seguridad Colectiva firmado el 15 de mayo de 1992 aunque Azerbaijón y Georgia no se incorporaron a la OTSC. [http://untreaty.un.org/unts/144078\\_158780/5/9/13289.pdf](http://untreaty.un.org/unts/144078_158780/5/9/13289.pdf) consultado el 14 de noviembre de 2010. La Organización de Cooperación de Shanghai se constituyó formalmente con la firma en 2002 por China; Rusia; Kazajistán; Kirguizistán; Uzbekistán y Tayikistán de la Carta de Cooperación de Shanghai. <http://www.sectsc.org/EN/show.asp?id=69> En la actualidad son miembros observadores India; Pakistán; Irán y Mongolia.

Parece evidente que los dirigentes rusos están desarrollando una activa política de liderazgo mundial basado en el multilateralismo que complementa y, llegado el caso, permite utilizar canales alternativos de proyección diplomática y económica a los desarrollados con Estados Unidos y la Unión Europea desde la época de la *glasnost* con Gorbachov. Desde la visión rusa, esta política de liderazgo mundial se basa y, al mismo tiempo, refuerza su liderazgo estratégico regional.

Precisamente porque el Kremlin sigue manteniendo su desconfianza respecto de las aspiraciones expansionistas de las potencias euro-atlánticas, a la par que es consciente de la potencial rivalidad de intereses económicos y estratégicos que subyace en las relaciones con la R.P. de China, la India, Pakistán e Irán, no renuncia a potenciar su capacidad militar.

Esta recuperación del poder militar como instrumento de la política exterior se pudo apreciar claramente en la formulación del nuevo concepto de seguridad nacional realizado en el año 2000 y la revisión de la doctrina militar realizada en 2003. La publicación de la Estrategia de Seguridad Nacional en 2009 y de la doctrina militar revisada este mismo año 2010, muestran que se mantiene intacta la voluntad rusa de utilizar su renovado poder militar en la región que considera su área de seguridad nacional, algo que ya se puso en evidencia durante la intervención en la guerra de Georgia en agosto de 2008 (37).

---

El texto del proyecto de un Tratado para la Seguridad Europea se hizo público por la Presidencia de Rusia el 29 de noviembre de 2009. <http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2009/11/223072.shtml> consultado el 14 de noviembre de 2010.

FROST, A. «The Collective Security Treaty Organization, the Shanghai Cooperation Organization, and Russia's Strategic Goals in Central Asia».- *China and Eurasia Forum Quarterly*, vol. 7, nº 3 (2009) págs. 83-102 <http://www.chinaeurasia.org/images/stories/isdp-cefq/CEFQ200910/cefq7.3af83-102.pdf> consultado el 14 de noviembre de 2010.

(37) *National Security Concept of the Russia Federation*, aprobado por Decreto Presidencial nº 24 del 10 de enero de 2000. [http://www.armscontrol.org/act/2000\\_01-02/docif00](http://www.armscontrol.org/act/2000_01-02/docif00) consultado el 14 de noviembre de 2010.

La *Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación de Rusia hasta el 2020*, aprobada por el decreto presidencial del 12 de mayo de 2009. Véase el documento en ruso: <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html> consultado el 14 de noviembre de 2010.

*The Military Doctrine of the Russian Federation Approved by Russian Federation Presidential Edict on 5 February 2010*.- Publicada por un edicto presidencial del 5 de febrero de 2010. [http://www.sras.org/military\\_doctrine\\_russian\\_federation\\_2010](http://www.sras.org/military_doctrine_russian_federation_2010) consultado el 14 de noviembre de 2010.

Al mismo tiempo, también manifiesta su decidida intención de utilizar los medios no militares (políticos, diplomáticos, legales, económicos, mediáticos, etc.) como los instrumentos prioritarios para fomentar la cooperación multilateral y, llegado el caso, resolver los conflictos de intereses con el resto de potencias. Desde esta perspectiva, hay que reconocer que la proyección internacional de Rusia durante la próxima década resultará mucho más compleja, multidimensional y pragmática que la mantenida por la antigua URSS y, por tanto, exigirá de los gobiernos europeos, incluido el español, eludir las interpretaciones simplistas o ideológicas de la política exterior y de seguridad rusa si desean evitar sus iniciativas o reacciones militares.

Los análisis anteriores nos permiten delimitar con mayor rigor el marco de referencia en el que los dirigentes rusos han definido durante la última década su política exterior y definirán para la próxima sus objetivos prioritarios y sus líneas de acción en el contexto mundial (38).

### **Perspectivas de futuro en las relaciones de Rusia con la UE y Estados Unidos**

El ascenso a la Presidencia de Rusia de Dmitri Medvedev, tras las elecciones del 2 de marzo de 2008, y el posterior nombramiento de Vladimir Putin como Primer Ministro mostraron claramente la decisión de dar continuidad a los objetivos básicos establecidos en la etapa anterior tanto en el ámbito interno como en la política exterior.

Por su trayectoria personal y profesional el nuevo presidente representa la modernización del Estado ruso, la importancia política adquirida por los grandes consorcios energéticos e industriales, el peso adquirido por las elites ruso-europeas y la orientación pro-occidental que domina el proceso de construcción de la *nueva Rusia*. En este sentido su visión sobre Rusia y sus relaciones exteriores la expuso de forma oficial durante su primera visita a la R.F. de Alemania, el 5 de junio de 2008, en los siguientes términos (39):

---

(38) OLIKER, O.; CRANE, K.; SCHWARTZ, L.H.; YUSUPOV, C. *Russian Foreign Policy. Sources and Implications*.- Santa Mónica. Edit. Rand Corporation. 2009.

[www.rand.org/pubs/monographs/2009/RAND\\_MG768.pdf](http://www.rand.org/pubs/monographs/2009/RAND_MG768.pdf) consultado el 14 de noviembre de 2010.

(39) *Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders* (5 junio 2008) [http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/06/05/2203\\_type82912type82914type84779\\_202153.shtml](http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/06/05/2203_type82912type82914type84779_202153.shtml) consultado el 16 de noviembre de 2010

A pesar de las declaraciones oficiales, durante los primeros meses de su Presidencia Medvedev tuvo que enfrentar la realidad de que las relaciones con Estados Unidos se hallaban en una situación crítica debido a la decisión de Washington de desplegar un nuevo sistema antimisiles en territorio europeo, la colaboración de Moscú con el programa nuclear iraní, los proyectos de ampliación de la OTAN a Ucrania y Georgia junto con el reconocimiento de la independencia de Kosovo por las potencias occidentales (40).

La posición de Medvedev en estos temas ha sido tan firme como la que había mantenido Putin. En efecto, al mismo tiempo que lanzaba una propuesta de acuerdo sobre la seguridad paneuropea, con la evidente pretensión de reforzar el entendimiento político euro-ruso en un momento de crisis en el seno del vínculo transatlántico, no dudó en intervenir militarmente en Georgia y consagrar la independencia de las repúblicas de Abjasia y Osetia del Sur (41).

En otras palabras, el Presidente ruso aspiraba a recuperar un marco de confianza y cooperación con Estados Unidos y Europa basado en el respeto de la legislación internacional y la igualdad en las relaciones. Sin embargo, para que esta aspiración pudiera materializarse hubo que esperar al relevo en la Casa Blanca. La elección de Barak Obama facilitó

---

(40) Sobre la importancia y características del sistema antimisiles, véase: «Obama's Remarks on Strengthening Missile Defense in Europe».- Council on Foreign Relations (September 17, 2009)

[http://www.cfr.org/publication/20226/obamas\\_remarks\\_on\\_strengthening\\_missile\\_defense\\_in\\_europe\\_september\\_2009.html](http://www.cfr.org/publication/20226/obamas_remarks_on_strengthening_missile_defense_in_europe_september_2009.html) consultado el 16 de noviembre de 2010  
BRUNO, G.- «Missile Defense Technology».- Council on Foreign Relations (September 17, 2009)

[http://www.cfr.org/publication/18812/missile\\_defense\\_technology.html?breadcrumb=%2Fregion%2F255%2FUnited\\_states](http://www.cfr.org/publication/18812/missile_defense_technology.html?breadcrumb=%2Fregion%2F255%2FUnited_states) consultado el 16 de noviembre de 2010  
*Unclassified Statement of Lieutenant General Patrick J. O'Reilly, USA, Director, Missile Defense Agency Before the House Armed Services Committee. Subcommittee on Strategic Forces Regarding 'The Future of Missile Defense Testing'.*- (February 25, 2009)

Director, Operational Test and Evaluation.- *FY 2008 Annual Report.*- (December, 2008); págs. 239-242.

(41) VAN HERPEN, M. H.- «Medvedev's Proposal for a Paneuropean Security Pact. Its Six Hidden Objectives and How the West Should Respond».- *Cicero Working Paper 08-03* (October 27, 2008).

[http://www.cicerofoundation.org/lectures/Marcel\\_H\\_Van\\_Herpen\\_Medvedevs\\_Proposal\\_for\\_a\\_Pan-European\\_Security\\_Pact.pdf](http://www.cicerofoundation.org/lectures/Marcel_H_Van_Herpen_Medvedevs_Proposal_for_a_Pan-European_Security_Pact.pdf) consultado el 16 de noviembre de 2010

la restauración de las vías de negociación requeridas para normalizar las relaciones ruso-americanas.

El equipo elegido por el Presidente Obama para dirigir la política exterior y de seguridad de Estados Unidos, habida cuenta de que la prioridad presidencial iba a ser la superación de la crisis económica y las reformas internas requeridas por el país, resultaba decisivo para recuperar la confianza y la negociación con el Kremlin. Los nombramientos de Joe Biden como Vicepresidente, Hillary Clinton como Secretaria de Estado y Robert Gates como Secretario de Defensa mostraron la firme voluntad de la Casa Blanca de llevar a cabo un cambio sustancial en algunos de los objetivos y prioridades establecidos por su predecesor, especialmente en las relaciones ruso-americanas.

La reacción rusa a este cambio de posición norteamericana fue inmediata y al más alto nivel. Durante la reunión del G-20, celebrada el 1 de abril en Londres, ambos dirigentes mostraron públicamente su intención de cooperar y alcanzar acuerdos en áreas tan importantes como las relaciones políticas y militares, la intervención en Afganistán, la lucha contra el terrorismo o el desarme nuclear (42). Este primer acercamiento fue muy significativo para Moscú ya que le permitió superar el rechazo que había suscitado entre las potencias euroatlánticas su intervención militar en Georgia.

Unos meses más tarde, en la cumbre Obama-Medvedev celebrada entre el 6 y el 8 de julio en Moscú, se alcanzaron importantes acuerdos como el que instauraba la creación de una Comisión Presidencial Bilateral, el establecimiento de un nuevo marco estratégico, el tránsito militar de tropas norteamericanas por territorio ruso o la colaboración tanto en el proceso de reconstrucción de Afganistán como en materia de seguridad y no proliferación nuclear.

El impulso al desarme nuclear estratégico, con la negociación del Tratado START III, despejó el camino a la decisión del Presidente Obama, del 17 de septiembre de 2009, de suspender el despliegue del sistema antimisiles en Polonia y la República Checa y revisar, en colaboración con las potencias europeas y Rusia, el desarrollo de un escudo antimisiles de alcance global.

---

(42) *Remarks by Obama and Russian President Medvedev After Meeting (July 1, 2009)* [www.america.gov/st/texttrans-english/2009/April/20090401124857eaifas0.0223614.html](http://www.america.gov/st/texttrans-english/2009/April/20090401124857eaifas0.0223614.html) consultado el 16 de noviembre de 2010

Estas decisiones demuestran que Washington no está dispuesta a anteponer las relaciones con los países centroeuropeos a un entendimiento estratégico de alcance global con las principales potencias europeas y Rusia. La política de división interna de la UE y de enfrentamiento con Moscú practicada por la Administración Bush ha sido definitivamente abandonada por la Casa Blanca.

La respuesta del Presidente Medvedev ha sido clara y rápida. De una parte ha manifestado la voluntad rusa de colaborar con el futuro sistema antimisiles, como ya lo hiciera en el pasado, y al mismo tiempo ha abandonado la idea de proceder a un despliegue de misiles en el enclave de Kaliningrado. Se abre así una vía de colaboración ruso-americana que restaura el directorio mundial de la década pasada y cuyos efectos se dejarán sentir en otras áreas extraeuropeas como el Cáucaso sur, Oriente Medio, Oriente Próximo o Asia-Pacífico.

Por su parte la Unión Europea, durante estos últimos años, se ha concentrado en lograr la ratificación del Tratado de Lisboa y enfrentar la crisis económica. En este contexto, las características dominantes en las relaciones con Rusia han sido el estancamiento en el proceso de negociación del Acuerdo bilateral y las tensiones derivadas de tres importantes sucesos: el apoyo europeo a la independencia de Kosovo, la intervención militar rusa en Georgia y los cortes en el suministro energético.

Aunque tanto el propio Medvedev como el Presidente Sarkozy y la canciller Angela Merkel han colaborado para minimizar los efectos de tales sucesos, lo cierto es que las relaciones UE-Rusia se encuentran en un *impasse* que Moscú intentará superar una vez se ha despejado la incógnita de la ratificación del Tratado de Lisboa.

Puesto que los objetivos y prioridades de la política exterior rusa no se van a modificar sustancialmente durante los próximos años, resulta lógico concluir que la evolución de la acción exterior de Moscú estará guiada por la voluntad de cooperación multilateral con la UE y Estados Unidos. Sin embargo, este eje prioritario de actuación puede experimentar alteraciones en función de tres variables básicas:

1. La aplicación del Tratado de Lisboa, con el consiguiente desarrollo cualitativo que ocasionará en la PESC y la PCSD, y el grado de conflicto que ello provoque con los intereses nacionales y de seguridad rusos;
2. La evolución de la crisis económica y su impacto sobre los flujos comerciales y financieros euro-atlánticos con Rusia;

3. La adopción de iniciativas unilaterales de carácter político, militar, económico o energético que se realicen por alguna de ambas partes.

El gobierno ruso es perfectamente consciente de que su estabilidad económica y social interior depende en buena medida de sus relaciones con la UE. Ya no es tan evidente que Moscú considere prioritario alcanzar un nuevo Acuerdo Marco si los términos de dicho acuerdo abren la vía para que Bruselas o las potencias europeas puedan influir más de lo que ya lo hacen en la política doméstica rusa o la de sus países fronterizos, máxime cuando ha concluido un importante acuerdo comercial con China que le abre nuevas oportunidades de garantizar sus ingresos por exportaciones energéticas durante la próxima década reduciendo su dependencia del mercado europeo. Por su lado, la UE y sus principales potencias conocen perfectamente la importancia estratégica, energética y económica que representa Rusia para garantizar la paz, la estabilidad y el desarrollo del conjunto de la UE y sus áreas de vecindad.

Debido al alto grado de interdependencia que existe entre ambas partes y la complejidad de sus relaciones, parece razonable que traten de alcanzar un marco de entendimiento general cuyos principios y criterios de aplicación sean claros, públicos y políticamente vinculantes, con independencia de que lleguen o no a plasmarse en el nuevo Acuerdo UE-Rusia (43).

Rusia está demandando la adopción de un nuevo marco de relaciones políticas y estratégicas con las potencias euro-atlánticas basado en las medidas de confianza, la diplomacia multilateral y el respeto a la legalidad internacional. Este nuevo marco, desde la visión de Moscú, debería sustituir el vacío dejado tras el fin de la bipolaridad, evitándose con ello las erráticas variaciones de las políticas exteriores de Estados Unidos y las potencias de la UE que se han sucedido durante las últimas dos décadas. Rusia reclama ese acuerdo de seguridad precisamente para fundamentar en él la planificación de su política exterior y de defensa.

### **La posición de Rusia en el conflicto Afgano**

Uno de los ejemplos más patentes de esa errática política exterior se ha podido apreciar en el conflicto afgano. Desde que Estados Uni-

---

(43) El mandato para iniciar las negociaciones con el fin de alcanzar un nuevo Acuerdo Marco UE-Rusia se adoptó en la Cumbre de Khanti-Masiynsk celebrada el 27 de junio de 2008. La primera ronda de negociaciones se celebró durante el mes de julio de ese mismo año, quedando suspendidas por la intervención rusa en Georgia.

dos lanzara su operación de *Enduring Freedom* en Afganistán, el 20 de septiembre de 2001, el Presidente Vladimir Putin ofreció la colaboración de Rusia y el apoyo diplomático, tanto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como ante los gobiernos de las repúblicas centroasiáticas, demostrando con ello la voluntad de contribuir a la solución del terrorismo yihadista de Al Qaeda y al derrocamiento del régimen talibán. Más tarde, el 27 de diciembre de 2001, se activó por mandato de Naciones Unidas la misión de la OTAN denominada *International Security Assistance Force* (ISAF) incrementándose la importancia del apoyo ruso.

El apoyo de Rusia a las misiones en Afganistán no respondió sólo al interés de mantener una colaboración con respecto a las potencias euro-atlánticas, también se debió a los propios intereses geoestratégicos del Kremlin. Por una parte la desarticulación del régimen talibán y de los grupos terroristas yihadistas ha contribuido decisivamente a evitar su expansión por las repúblicas islámicas del Cáucaso y Asia Central así como a la estabilización de Chechenia. En segundo término, Moscú también tiene interés en acabar con el tráfico de heroína procedente de algunas regiones afganas y que potencia el crimen organizado ruso. Por último, desea mantener su influencia en la región para compensar la presencia de Estados Unidos y los aliados en el difícil equilibrio entre China, la India, Pakistán e Irán (44).

No obstante, el unilateralismo de la política exterior norteamericana impuesto por la Administración Bush durante su segundo mandato, llevó a una seria crisis en las relaciones entre Washington y Moscú que afectó inmediatamente a la posición de Rusia respecto de los conflictos de Irak

---

(44) Sobre la evolución de las relaciones entre Rusia y Estados Unidos en Asia Central véanse:

McCAUSLAND, Jeffrey D. *Obama's War*. (17 agosto 2009). Carnegie Council [http://www.cceia.org/resources/articles\\_papers\\_reports/0029.html](http://www.cceia.org/resources/articles_papers_reports/0029.html) consultado el 18 de noviembre de 2010

OLSON, Eric T. *State of Denial? NATO at 60 and the War in Afghanistan*. (17 agosto 2009). Carnegie Council. [http://www.carnegiecouncil.org/resources/articles\\_papers\\_reports/0030.html](http://www.carnegiecouncil.org/resources/articles_papers_reports/0030.html) consultado el 18 de noviembre de 2010.

LUZIANIN, Sergey. *Pakistani, Afghan and Iranian Factors of Influence on the Central Asian Region*. (17 agosto 2009). Carnegie Council. [http://www.carnegiecouncil.org/resources/articles\\_papers\\_reports/0032.html](http://www.carnegiecouncil.org/resources/articles_papers_reports/0032.html) consultado el 18 de noviembre de 2010.

MOROZOV, Yuri. *Prospects for US-Russia Cooperation in Central Asia*. (17 agosto 2009). Carnegie Council. [http://www.carnegiecouncil.org/resources/articles\\_papers\\_reports/0031.html](http://www.carnegiecouncil.org/resources/articles_papers_reports/0031.html) consultado el 18 de noviembre de 2010

y de Afganistán, además de propiciar el apoyo de Rusia al programa nuclear iraní (45).

Con el inicio de la Administración Obama y la restauración del entendimiento político con el Presidente Medvedev, se abrieron nuevos canales diplomáticos coincidiendo con una importante reestructuración de la estrategia norteamericana y aliada en Afganistán. Los objetivos de esta nueva estrategia son los de conjugar a medio plazo la progresiva retirada de tropas, comprometida por el Presidente Obama, con la consolidación de unas potentes fuerzas armadas afganas que garanticen la continuidad del régimen de Kabul impidiendo el regreso de los talibanes. Esta estrategia requiere importantes y eficaces operaciones ofensivas junto con un plan de alianzas con los dirigentes de las distintas etnias locales para debilitar de forma decisiva a la insurgencia talibán (46).

Los cambios políticos acaecidos en Pakistán y la decisión del gobierno de Kirgizistán de cerrar el acceso a la base aérea de Manás aconsejaban también una diversificación de las rutas de abastecimiento logístico. El gobierno ruso alcanzó un acuerdo con los Estados Unidos y los aliados de la OTAN para permitir la utilización de su territorio y sus infraestructuras de transporte (carreteras y vías férreas) para el suministro, excluido el armamento, de las tropas de la ISAF (47).

---

(45) ARBATOV, Alexei.- *Russia and the Iranian Nuclear Crisis*- Carnegie Endowment for International Peace (23 mayo 2006). <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=18364> consultado el 18 de noviembre de 2010

GREG, Bruno.- *Iran's Nuclear Program*. Council on Foreign Relations (10 marzo 2010) [http://www.cfr.org/publication/16811/irans\\_nuclear\\_program.html](http://www.cfr.org/publication/16811/irans_nuclear_program.html) consultado el 18 de noviembre de 2010

(46) WHITE HOUSE.- *Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan*. 27 marzo 2009) <http://www.america.gov/st/texttrans-english/2009/March/20090327121221xjsnommis0.1558496.html&distid=ucs> consultado el 18 de noviembre de 2010.

LAMEY, Jay (edit).- *The A to Z Guide to Afghanistan Assistance 2010*. Kabul. Afghanistan Research and Evaluation Unit. 2010.

[http://www.humansecuritygateway.com/documents/AREU\\_A\\_to\\_Z\\_Guide\\_2010.pdf](http://www.humansecuritygateway.com/documents/AREU_A_to_Z_Guide_2010.pdf) consultado el 18 de noviembre de 2010.

DEPARTMENT OF STATE USA.- *Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Strategy*. 2010.

<http://www.state.gov/documents/organization/135728.pdf> consultado el 18 de noviembre de 2010

(47) Inicialmente el abastecimiento militar de las tropas norteamericanas se realizó a través de Pakistán con la autorización del Presidente Mussarraf, pero el cambio de la presidencia, el auge de la guerrilla talibán en las provincias fronterizas con Afganistán

La denominada *Northern Distribution Network* (NDN), una red de carreteras y ferrocarriles que transcurre desde los puertos de Riga, Poti y Bakú, a través de Uzbekistán, Kirgizistán y Tayikistán hasta las provincias nororientales de Afganistán, ha pasado a constituirse en una ruta alternativa por la que ya transcurre un 30% de los suministros (48).

Este cambio de planes logísticos ha revalorizado la importancia estratégica de las provincias nororientales explicando, en buena medida, el recrudecimiento de las ofensivas talibanes en estas regiones y afectando también a las regiones de Qala i Naw y Herat, donde están acuartelados los principales contingentes de las tropas españolas.

Previsiblemente la posición de Rusia en el conflicto afgano se mantendrá en los próximos años o evolucionará hacia un mayor compromiso político y militar (lucha contra el terrorismo, contra el narcotráfico, etc.) con la misión de ISAF siempre y cuando la OTAN y la UE mantengan una política de colaboración con Moscú y de reconocimiento de sus intereses estratégicos como ha venido ocurriendo en los dos últimos años. Si ello es así, la ruta NDN alcanzará una mayor importancia logística y con ella también se incrementará el riesgo para las tropas españolas (49).

## **El apoyo a los BRIC como parte de la respuesta internacional rusa**

Ante este complejo sistema internacional el Kremlin ha establecido, de un modo explícito y coherente en diversos documentos y declaraciones políticas, su visión del papel que le atribuyen a la política exterior de

---

y la creciente inestabilidad interior del país aconsejaron el reforzamiento del apoyo logístico a través de las repúblicas centroasiáticas.

NICHOL, Jim. *Kyrgyzstan and the Status of the US Manas Airbase: Context and Implications*. Congressional Research Service. 1 julio 2009. Ver en: [www.fas.org/sgp/crs/row/R40564.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40564.pdf)

(48) El abastecimiento de las tropas aliadas en Afganistán se realiza en un 50 % a través de Pakistán; un 30 % por la NDN y un 20 % por aire. Entre mayo de 2009 y junio de 2010 el número containers que transitan mensualmente por la ruta NDN ha pasado de 500 a más de 3000.

THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. *Northern Route eases supplies to US forces in Afghanistan*. 2010.

<http://www.iiss.org/EasySiteWeb/getresource.axd?AssetID=45813&type=full&serviceType=Attachment> consultado el 18 de noviembre de 2010.

(49) MINISTERIO DE DEFENSA. *El laberinto afgano*. Madrid. Edit. Ministerio de Defensa. 2010.

su país (50). Podemos, por tanto, interrogarnos sobre las motivaciones y los objetivos que han impulsado a los actuales dirigentes del Kremlin a fomentar una articulación de las potencias emergentes de las que depende la estabilidad política y económica a escala regional en diversas partes del mundo.

En efecto, la creación del grupo de los BRIC (Brasil, Rusia, China e India) se formalizó en la Primera Conferencia en la Cumbre celebrada en junio de 2009 en la ciudad rusa de Yekaterimburgo, a la que ha seguido la Segunda Conferencia en la cumbre celebrada en Brasilia en abril de 2010.

Estas cuatro potencias representan en conjunto la mayor extensión territorial y demográfica del mundo lo que justifica sobradamente su participación en el G-20 como foro de coordinación de la economía mundial. No obstante, existen suficientes diferencias políticas, económicas y culturales para considerar que puedan lograr articular un marco de relación estable y suficientemente organizado para constituirse a medio plazo en un bloque alternativo al eje de potencias euro-atlánticas que domina el sistema internacional desde finales de la Segunda Guerra Mundial.

En los últimos años no faltan los análisis que tratan de establecer de modo prospectivo la importancia de los BRIC en la economía mundial recurriendo a la mera proyección de la evolución histórica de la economía de estos países en las dos últimas décadas. Sin embargo, todos estos estudios omiten importantes aspectos políticos y sociales que permiten cuestionar seriamente su credibilidad científica (51).

Si reflexionamos sobre la incorporación de Rusia al grupo de los BRIC podemos observar fácilmente que sus relaciones se concentran sobre todo con China y, en mucha menor medida, con la India siendo absolutamente marginal con Brasil. Análogamente la India y China mantuvieron

---

(50) Discurso de Vladimir Putin en la *43rd Munich Conference Security Policy* (2007). [http://www.securityconference.de/archive/konferenzen/rede.php?menu\\_2007=&menu\\_konferenzen=&sprache=en&id=179&](http://www.securityconference.de/archive/konferenzen/rede.php?menu_2007=&menu_konferenzen=&sprache=en&id=179&) consultado el 14 de noviembre de 2010.

(51) YU Bin. «In Search for a Normal Relationship: China and Russia Into the 21st Century».- *China and Eurasia Forum Quarterly*, vol. 5, nº 4 (2007); págs. 47-81. <http://www.chinaeurasia.org/images/stories/isdp-cefq/CEFQ200711/isnr-cric20071147-81.pdf> consultado el 15 de noviembre de 2010.  
WILSON, Dominic; PURUSHOTHAMAN, Roopa. «Dreaming the BRICs: The Path to 2050. *Global Economics*, Paper nº 99 (octubre 2003). Ver en: <http://antonioguilherme.web.br.com/artigos/Brics.pdf> consultado el 15 de noviembre de 2010.

un largo conflicto fronterizo que han tratado de mitigar diplomáticamente en los últimos años, aunque en el terreno económico su competencia industrial y comercial por los mercados de los países más ricos tenderá a incrementarse con el paso de los años. En cuanto a Brasil su desarrollo social y económico está directamente vinculado con Estados Unidos, la UE y los países de América Latina. No existe, por tanto, una base de intereses comunes entre los BRIC más allá de su voluntad conjunta de participar en las negociaciones multilaterales con los países más desarrollados para definir las estrategias económicas a escala global.

A pesar de todo, los dirigentes rusos consideran que el grupo de los BRIC constituye un foro que puede facilitar a medio plazo nuevos mercados alternativos para sus exportaciones energéticas y de minerales básicos, así como una oportunidad para extender las negociaciones desde el terreno económico al ámbito político y militar, al menos para determinadas áreas regionales como Asia Central, el Pacífico, Oriente Medio o América Latina.

No es probable que esta apuesta de Moscú se revele a largo plazo como una alternativa estratégica al eje Washington – Bruselas que, previsiblemente, seguirá concentrando el mayor poder comercial, financiero, tecnológico y militar del mundo durante las próximas dos décadas. Más allá de este horizonte cualquier escenario es posible, pero sería un error que tanto Rusia como la UE y Estados Unidos llegaran a creer seriamente que existen oportunidades reales a su inevitable entendimiento multilateral.

## **CONCLUSIONES**

Del análisis realizado sobre la evolución nacional e internacional de Rusia desde el fin de la bipolaridad podemos extraer algunas conclusiones básicas:

a) Durante las dos últimas décadas Rusia ha tenido que enfrentar una serie de retos internos para alcanzar su estabilidad política y económica: la reordenación de las fronteras y el control del nuevo espacio ruso; el colapso de la economía estatal y la implantación de la economía de mercado; el desmantelamiento institucional del Estado soviético con la consiguientes pérdidas de autoridad política y estabilidad social; las actividades de violencia guerrillera, terrorista y de las organizaciones criminales y, por último, la sustitución de la vieja legitimidad comunista

por una creciente ideología nacionalista que dificulta la gestión de las minorías no rusas.

El fracaso parcial del presidente Yeltsin en superar tales retos llevó al país a una situación crítica que propició el relevo en el poder del Estado por una nueva clase dirigente integrada por dirigentes del aparato estatal de la etapa soviética y nuevos tecnócratas incorporados durante el período de la Glasnost al complejo militar-industrial del país.

b) La nueva clase dirigente ha realizado un amplio proceso de recuperación económica y un fortalecimiento del poder central del Estado, personificado en la Presidencia federal, que tiene un amplio respaldo social y que ha dado origen a una *democracia dirigida* claramente diferenciada de la democracia imperante en los países de Europa Occidental y Estados Unidos que es motivo de periódicos enfrentamiento y tensiones diplomáticas.

c) En el contexto internacional la expansión de la OTAN y la UE a los países de Europa Central y Oriental ha provocado una evolución de los objetivos y estrategias de la política exterior rusa desde las posiciones negociadoras y multilaterales de los primeros años de la Presidencia de Yeltsin hacia una reivindicación del espacio de seguridad estratégica de Rusia, incluso con el empleo de la fuerza, que Moscú considera compatible con una acción exterior orientada al entendimiento diplomático con las grandes potencias euro-atlánticas y asiáticas en las grandes cuestiones que afectan al orden político y económico mundial.

d) El impulso de Rusia a la creación de los BRIC, como un foro que fortalece su posición internacional, especialmente en el ámbito económico, y como un instrumento que propicia los acuerdos bilaterales no significa que los dirigentes del Kremlin ignoren las apreciables contradicciones y conflictos de intereses que distancian o dividen al propio grupo de potencias emergentes.

Por este motivo, durante la próxima década Moscú seguirá concediendo una prioridad máxima en su política exterior a las relaciones con Estados Unidos, la OTAN y la UE buscando el entendimiento político, económico y militar pero sin rehuir la defensa de sus intereses globales y regionales mediante el uso de la fuerza.

## **CAPÍTULO TERCERO**

# **BRASIL, EL GIGANTE DE SUDAMÉRICA CON VOCACIÓN MUNDIAL: UN PROYECTO INACABADO**

---

---

## BRASIL, EL GIGANTE DE SUDAMÉRICA CON VOCACIÓN MUNDIAL: UN PROYECTO INACABADO

«Nos cansamos de ser una potencia emergente»

*Lula Da Silva, Presidente de Brasil*

SAGRARIO MORÁN BLANCO

---

---

### INTRODUCCIÓN

La paz de Westfalia de 1648 inauguró el sistema de relaciones internacionales basado en la soberanía del Estado. Desde entonces son muchos los países que han recibido el honor de figurar para la historia como grandes potencias. Haciendo un breve repaso histórico Francia, Suecia, Inglaterra, Países Bajos, Austria y España mantuvieron una posición de potencias durante los siglos XVII y XVIII. Estos seis grandes quedaron en cinco en 1815, cuando el Congreso de Viena confirmó la pentarquía integrada por el imperio austro-húngaro, Gran Bretaña, Prusia, Rusia y Francia. La Primera Guerra Mundial redujo el club a cuatro; Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Japón. Y tras el fin de la Segunda Guerra Mundial sólo quedaron dos: Estados Unidos y la Unión Soviética, catalogadas como superpotencias durante toda la etapa de la Guerra Fría (1). Una etapa en la cual la lógica dominante se basaba en el poder militar y el equilibrio de fuerzas: el denominado *hard power*. Tras el derrumbe del comunismo sólo queda una: Estados Unidos, líder del libre mercado global y del uso de la fuerza. Ningún país ni alianza estaría en condiciones de amenazar esa supremacía.

Sin embargo, en los últimos años el poder militar ha mostrado sus limitaciones en las relaciones internacionales. Por un lado, es un recurso necesario para estar entre los primeros actores globales, pero crece el peso del *soft power*, que abarca, según Joseph Nye, el poder político, económico y cultural que permiten atraer a otros actores e influir de forma más sutil. Por otro lado, actores armados no estatales y el terrorismo

---

(1) VV.AA: Potencias Emergentes. *Vanguardia*, Dossier, nº 12, julio/septiembre 2004.

muestran las limitaciones de las maquinarias militares de los Estados en la guerra moderna (2).

En el siglo XXI la hegemonía estadounidense es incuestionable en el ámbito político-militar, pero ello no excluye la emergencia de otros poderes como Brasil, Rusia, India y China, el llamado BRIC (3) de las potencias emergentes, grupo de países de los cuales se espera un protagonismo en la economía internacional en unas décadas, y entre los cuales China ocupa ya un lugar preponderante. Aunque algunos autores reconocen que los cuatro países cumplen los criterios cuantificables para ser grandes potencias, carecen de otras características propias de una potencia mundial. No obstante, el desarrollo de los cuatro países, si continúa, es el aviso de un futuro presidido por una difusión del poder (4).

## **CAPACIDAD MATERIAL DE BRASIL COMO POTENCIA REGIONAL Y GLOBAL**

Para ser una potencia mundial un país tiene que contar con tres ingredientes básicos: capacidad material, estabilidad interna y una política a nivel mundial, y para ser potencia regional los dos primeros se

---

(2) Véase SMITH, Rupert, *The utility of force. The art of war in the modern World*, Londres, Penguin, 2006. El historiador Paul Kennedy predecía en su libro «El auge y caída de las grandes potencias», publicado en 1988, que EE.UU. entraría en una profunda crisis debido a una expansión excesiva y al aumento constante del gasto militar frente a la inversión científica y productiva. En JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea, «Brasil, India y Suráfrica, potencias para un nuevo orden», *Política Exterior*, nº 121, enero/febrero 2008, 165-167.

(3) En economía internacional se emplea el acrónimo BRIC para hacer referencia a Brasil, Rusia, India y China, los cuatro países que gozan de grandes dimensiones tanto a nivel territorial como de población, y que han experimentado en los últimos años un gran crecimiento en su PIB, lo que les hace muy interesantes como destino de inversiones.

(4) Tradicionalmente la jerarquía internacional de Estados distingue entre cuatro categorías de poder: superpotencia, gran potencia, potencia media y potencia pequeña. El término potencia media surgió después de la Segunda Guerra Mundial y fue aplicado principalmente a Canadá, Australia y Nueva Zelanda, pero como señala Susanne Gratius, «ha surgido una serie de nuevos poderes, entre ellos Brasil, India y Sudáfrica que, por su actuación y/o posición en el sistema internacional, podrían calificarse como potencias medias «del Sur». Brasil, a través de su proyecto sudamericano, pretende influir en su vecindad integrada por potencias pequeñas, reducir el margen de maniobra de EE.UU. y evitar el surgimiento de otras potencias regionales, tales como Argentina y Venezuela, mediante su inserción en instituciones colectivas en las que Brasil tiene su papel protagonista». GRATIUS, Susanne, «Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?» *FRIDE, 35 Working papers*, Documento de Trabajo, abril de 2007, 4-5.

repiten mientras que el último se diferencia en que la política tiene que ser a nivel regional.

De Brasil como potencia emergente se lleva hablando desde principios del siglo XXI, porque es a partir de entonces cuando se aprecia de una forma más visible que este país, que cumple menos de 200 años de vida independiente (5), si cumple algunos de los requisitos necesarios para ser una potencia regional y mundial (6).

Para alcanzar los primeros puestos en la jerarquía internacional, un Estado requiere unas condiciones naturales o capacidades materiales, es decir, tener un peso en el mundo en términos de población, extensión territorial o recursos naturales. Así, un Estado de dimensiones reducidas es muy difícil que pueda convertirse en gran potencia. Brasil, el llamado *Gigante de América del Sur*, con un territorio de 8.5 millones de km cuadrados –es el quinto país más grande del mundo–, una población de 190 millones de habitantes, y un peso económico importante tiene capacidad material para proyectarse como una potencia regional e incluso mundial (7).

A ello se suma que Brasil dispone de un importante recurso natural, el petróleo. En noviembre de 2007, Petrobras, empresa estatal de capital abierto, anunció el descubrimiento de enormes reservas petrolíferas en el denominado presal, frente a las costas de Río de Janeiro, Sao Paulo y Espíritu Santo. Tras conocerse la noticia, el presidente Lula da Silva proclamaba que «Dios es brasileño», y es que el hallazgo aumenta en un 50 por ciento las reservas petrolíferas de Brasil y lo coloca entre las diez primeras economías petrolíferas del mundo (8). Los expertos vaticinan que Brasil se convertirá en un gran exportador de petróleo a partir de

---

(5) En 1822, Brasil se proclamó nación independiente con respecto a Portugal. A diferencia de otros procesos de independencia ocurridos en América, éste se produjo estando presente la corona portuguesa en América. Recordemos que en 1807 la monarquía portuguesa se trasladó a vivir a Brasil.

(6) SACHS, Jeffrey D. y LARRAIN, Felipe B., *Macroeconomics in the Global Economy*, Boulder, Colorado, Westview Press, 2003.

(7) BAZALDUA ZAMARRIPA, Fidel, «Brasil, potencia emergente». *Empresarial*, noviembre-diciembre 2007. En <http://www.intelegis.com.mx/PDFs/1107/1107-brasil...> Fecha de la consulta 28.10. 2010.

(8) Sin cantidades significativas de petróleo hasta los hallazgos de 2007, Brasil centró su industria energética, en los últimos 20 años, en desarrollar etanol. Alrededor del 70 por ciento de la producción mundial de biocombustibles está repartida entre Brasil y Estados Unidos.

2013, cuando comience la producción comercial del yacimiento Tupi (9), y que la explotación de dichos yacimientos va a permitir que este país pueda superar rápidamente la crisis económica.

En octubre de 2010, la Agencia Nacional de Petróleo (ANP) anunciaba el descubrimiento de otro yacimiento de hidrocarburos en el llamado presal, en aguas muy profundas del Atlántico (campo Libra) que supera en volumen al campo de Tupi. Con viento a favor, fomentando las inversiones y evitando las especulaciones, los nuevos hallazgos petrolíferos permitirán al gigante latinoamericano crecer y posicionarse todavía mejor entre los países influyentes del mundo. Es un hecho objetivo que el mundo industrializado tiene cada vez más dificultades de provisión energética, por eso este es el momento propicio para el despegue de los países emergentes.

Por otra parte, no cabe duda que el hallazgo sirvió para consolidar el triunfo de la candidata oficial Dilma Rouseff, en las elecciones del 1 de noviembre de 2010. Los resultados convirtieron a Rouseff en la primera mujer que logra alcanzar la Jefatura de Estado en el país suramericano.

Otros criterios para medir la capacidad material de un Estado son la capacidad económica, militar y el potencial tecnológico, y cultural (10). En cuanto a la capacidad económica y tecnológica, en 2006 Brasil era la décima economía más grande del mundo y la mayor economía de Latinoamérica (11). Tras la crisis de 1999, la economía creció ininterrumpidamente durante casi una década hasta la profunda desaceleración provocada por el colapso financiero internacional. Como en muchos países de la región, la exportación de materias primas fue el motor que produjo el crecimiento de la balanza comercial. A pesar de la actual contracción económica mundial, con sus nuevas reservas de petróleo, su capacidad nuclear, sus modernas industrias automotriz, aeronáutica y agropecuaria

---

(9) El yacimiento Tupi, que está en la Cuenca de Santos, coloca la explotación brasileña de crudo en la misma categoría de países como Venezuela, Nigeria y los países árabes.

(10) Brasil se caracteriza por un pluralismo de culturas, religiones, razas y lenguas. Cuenta con una gran producción y potencial cultural, sobre todo en el campo de la música, el arte, el cine y la literatura. No obstante, a nivel continental no puede competir con EE.UU., que es la mayor «potencia cultural» en América.

(11) El régimen militar 1968-1985 dejó a la democracia brasileña una bomba de relojería: caída del producto interior bruto (PIB), moratoria de la deuda externa, inflación de tres dígitos, fuga de capitales y degradación de las condiciones de vida de la población.

(destaca en la producción de café, carne, soja, azúcar, cerveza (12)), y su creciente poder de negociación a nivel mundial, Brasil ha logrado posicionarse como un líder de peso entre los países emergentes y está más cerca de integrarse en las nuevas potencias económicas (13).

La apertura a la empresa privada y a las inversiones extranjeras, eje de la política de los Gobiernos de Henrique Cardoso (1995-2003), mantenido y potenciado por el actual, han hecho de Brasil un país confiable. El pragmatismo del presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, en su Carta al pueblo brasileño, 2002, donde renunciaba a rupturas e incumplimientos de contratos y obligaciones con las instituciones financieras internacionales, fue una auténtica palanca de desarrollo (14). En este sentido, la política económica de Lula ha sido un poco inesperada; el hecho de provenir de la izquierda provocó que muchos esperaran una crisis económica, una salida masiva de capitales, y una ruptura con el FMI y con el Banco Mundial. Nada de eso ocurrió y en la práctica la política económica de Lula ha significado alianzas con los grupos empresariales del país, una reactivación del mercado interno con la reducción de impuestos que sirva como motor del fomento a la inversión extranjera, y el control de la inflación (15).

Es curioso que después de ser uno de los países más endeudados con el Fondo Monetario Internacional (FMI), ahora sea miembro con derecho a tomar decisiones dentro del organismo y que le preste dinero a ese organismo para apoyar a otros países de África y América que están sumidos en la pobreza.

En este sentido, la consecuencia de dichas políticas del Presidente Lula da Silva se traducen en una disminución de la pobreza y de los impuestos y en un aumento de los niveles macroeconómicos y microeco-

---

(12) Brasil es líder mundial en la producción de cerveza. Desplaza a Alemania y está por detrás de China, Estados Unidos y Rusia con una producción anual de 412 millones de HI, lo que supone un incremento del 5.2%.

(13) El incremento del PIB le permitió a Brasil subir desde el decimoquinto lugar en el 2004 al décimo en el 2006, en la lista de las mayores economías del mundo. Fuente de datos: Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial. Última actualización, 23 de octubre de 2010. Fecha de la consulta 2.11.2010. En GRATIUS, Susanne: op. cit., 8.

(14) «Brasil gran potencia latina», Cinco Días. El País.com, 4 de noviembre de 2009

(15) OROPEZA JIMÉNEZ, Fernando, «Brasil potencia emergente y la guerra de los ricos», Agencia Informativa, noticia del 29 de octubre de 2009, Archivo Confidencial.

nómicos. De hecho, según estimaciones del *Economist Intelligence Unit* (EIU), la unidad de *research* de *The Economist*, Brasil ocupó el octavo lugar del orbe en 2009, con un PIB nominal sobre 1.5 billones de dólares americanos (\$US), seguido de España en el noveno lugar, Canadá, India y Rusia. Y según las proyecciones del EIU, en el 2011 la mayor economía de América Latina escalará un puesto, situándose en el séptimo escalafón, con un PIB nominal de poco más de 2 billones \$US. Las estimaciones del FMI, de abril de 2010, no prevén, sin embargo, ese cambio en la posición de Brasil hasta antes del 2013, siendo superada por Rusia en 2014 (16).

Por lo tanto Brasil, principal PIB del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), tiene elementos para sostener un liderazgo en materia económica en la región dado su mercado, recursos y producto interior bruto.

Capacidad militar: Brasil es, sin duda, la mayor potencia militar de América Latina y el Caribe. En cuanto al número de tropas, cuenta con la fuerza militar más importante de la región. Sus gastos militares, que representan más de un tercio del presupuesto latinoamericano, se elevaron a 27.124 millones de dólares en 2009, incrementando su gasto militar un 16 por ciento con respecto a 2008 (17).

La capacidad militar contrasta con la ausencia de amenazas externas de seguridad. Precisamente, dicha ausencia explica, en parte, que Brasil careciera hasta 1996 de una política de defensa nacional y que no creara, hasta hace tan sólo seis años, un Ministerio de Defensa.

Actualmente, las principales funciones de su fuerza militar son: la vigilancia de las fronteras y, particularmente, del inmenso territorio de la

---

(16) La crisis global afectó en mayor o menor medida a todos los países, pero hay algunos que por sus particulares situaciones económicas, políticas o sociales pudieron afrontarlas de mejor forma que otros, e incluso salir fortalecidos. Tal es el caso de Brasil. Véase «Brasil será la séptima economía mundial en 2011», *Economist*. Agencias, 20 de agosto de 2010. En <http://www.panoramadiario.com/finanzas/articulo/articulo/2/brasil-sera-la-septima-ec> Fecha de consulta 25.10. 2010).

(17) Informe anual del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SI-PRI), junio 2010. En todo el mundo, el gasto militar aumentó un 5.9 por ciento en el 2009, alcanzando la cifra de 1.5 trillones US dólares, a pesar de la crisis financiera internacional. Estados Unidos sigue a la cabeza del mundo, con un gasto de 661.000 millones US dólares (43 por ciento del total mundial). Tras Brasil vienen Colombia (el país de América Latina que más dinero destina a gasto militar con respecto a su PIB), y Chile. México se ubicó en cuarto lugar, debido fundamentalmente a la lucha contra el narcotráfico y las bandas criminales. Por su parte, Venezuela, con un 25 por ciento menos, fue el que más redujo sus gastos militares.

Amazonia (Sistema de Vigilancia de la Amazonia, SIVAM), y la lucha y control del narcotráfico y el crimen organizado (18).

Sin embargo, el descubrimiento de los yacimientos de petróleo y gas en el 2007 y 2010, y su consiguiente protección, obligó a Brasil a revisar la política de defensa y aumentar sus capacidades en defensa marítima y labores de vigilancia aérea de esa zona. En esta línea, tendente a fortalecer el músculo militar de Brasil, su Presidente, que desde hace algún tiempo venía dando muestras de su creciente interés por solventar las carencias defensivas brasileñas, abogó por la «inversión para defender un patrimonio que desconocíamos, pero que ya estaba ahí hace 160 millones de años, y que ha salido a la luz con el descubrimiento del presal (yacimientos petrolíferos)». «Tenemos que dar un paso importante para decirle al mundo que Brasil se toma muy en serio su defensa» (19).

Precisamente en ese contexto tenía lugar la firma, el 23 de diciembre de 2008, de un tratado de asociación estratégica entre Brasil y Francia que incluye la construcción de cuatro submarinos convencionales (20). Nueve meses después, el 7 de septiembre de 2009, Lula da Silva firmaba con su homólogo francés, Nicolás Sarkozy, otro acuerdo de cooperación en materia de defensa que consolida a Brasil como la primera e indiscutible potencia militar de América Latina. Con este acuerdo Francia vende aviones, submarinos y transfiere tecnología punta a Brasil para la fabricación de aviones militares y de un primer submarino nuclear de la región.

---

(18) Por la extensión de la selva amazónica –patrimonio natural de valor incalculable– Brasil está considerado el pulmón verde del mundo. GRATIUS, Susanne: op. cit., 8.

(19) BARÓN, Francho: «Brasil refuerza su músculo militar», *El País.com*, 2 de septiembre de 2009, en <http://www.elpais.com/articulo/internacional/Brasil>. Fecha de consulta 16.09.2010.

(20) Los acuerdos confirman la creciente importancia de Francia como suministrador de equipos bélicos a Brasil. En los últimos cinco años, las compras brasileñas de armamentos franceses aumentaron 175 por ciento, mientras que las de equipos estadounidenses se incrementaron solamente un 38 por ciento. En 2005, Francia y Brasil lanzaron el «Plan de Acción de la Sociedad Estratégica Brasil-Francia» con el objetivo de fortalecer la cooperación económica, comercial, de defensa y del diálogo político sobre asuntos internacionales. Este documento es la «base para el diálogo y la cooperación bilateral en los próximos años». Precisamente en diciembre de 2008, Sarkozy y Lula anunciaron el lanzamiento del «Año de Francia en Brasil» que comenzó el 21 de abril de 2009, y por el cual se aprobaron cerca de 700 proyectos en las áreas de artes, cooperación científica, tecnológica y académica...«Lula y Sarkozy firman histórico tratado de cooperación militar». *DPA y Reuters*, 24 de diciembre de 2008, <http://222.jornada.unam.mx/2008/...> Fecha de la Consulta 2.11.2010.

El acuerdo de cooperación franco-brasileño supone el espaldarazo definitivo al programa de Lula da Silva para modernizar sus Fuerzas Armadas. El objetivo de Brasil es contar en 2020 con la mayor fuerza naval de Latinoamérica, equipada con submarinos, navíos de pequeño porte, corbetas, aviones, helicópteros... Para Brasil, estrechar lazos con Francia también tiene una importancia trascendental, principalmente por su objetivo de lograr un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (21).

Esta política sitúa al país carioca a la vanguardia de la industria militar, en decadencia desde la década de 1990, a la vez que lo conduce a una supremacía que lo convertirá en el principal proveedor de armamento en América, después de los EE.UU.

No obstante, Brasil ha optado por ser una potencia fundamentalmente civil y sin armas nucleares (ha firmado el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) (22). En el 2003 el Presidente Lula da Silva afirmaba: «Nos inclinamos por una política de desarme, sobre todo desarme nuclear...» (23). De hecho, aunque dispone de los dos elementos necesarios para dotarse de armas nucleares: uranio –tiene la sexta reserva más importante del mundo– y capacidad tecnológica; Brasil ni es ni ambiciona ser una potencia nuclear, lo que le resta posibilidades de ser un *hard power*. Y el *hard power*, tanto militar como económico, sigue siendo uno de los principales criterios para medir el peso internacional de un Estado.

Por regla general, las grandes potencias prefieren usar el *hard power* y las potencias medias el *soft power*. Si el uso de medidas coercitivas, intervenciones militares o sanciones económicas son los principales instrumentos del *hard power*, los del *soft power* son mucho más complejos. Según Joseph Nye, el *soft power* se fundamenta en la cultura, los valores, el poder de atracción y la política exterior (24). Al ser y actuar como una potencia media, Brasil utiliza casi exclusivamente instrumentos de

---

(21) BARÓN, Francho: «Brasil se blinda con la compra a Francia de armas por 8.700 millones», en <http://www.casamerica.es/layout/set/simple/opinion-y-analisis-de-prensa/cono-sur/bra...> Fecha de consulta 20.09.2010.

(22) El TNP se firmó en 1968. Tres países latinoamericanos, Argentina, Brasil y Chile fueron críticos con el TNP. En concreto los dos primeros sólo firmaron el TNP cuando lograron plena capacidad y autonomía en materia nuclear.

(23) DE LEÓN BORGE, Ricardo A., «Brasil: ¿futura potencia regional o mundial? *Nuevo Diario*, 14 de octubre de 2009.

(24) NYE, Joseph S., *Soft Power, The means to success in World Politics*, Nueva York, PublicAffairs, 2005.

*soft power*. En ese sentido, Brasil ha conseguido, recientemente, dos triunfos a nivel mundial, que están enmarcados en el conocido «poder blando», al convertirse en sede de la Copa del Mundo de Fútbol en 2014 y de los Juegos Olímpicos de 2016 (Río de Janeiro).

Con ambas designaciones, Brasil, que se convierte en el primer país de Sudamérica en organizar unos Juegos Olímpicos, demuestra que es una de las nuevas potencias emergentes del panorama mundial, ya que las Olimpiadas pondrán el broche de oro a una época de crecimiento económico (25).

## **ESTABILIDAD INTERNA. DESAFÍOS EN EL ÁMBITO SOCIAL Y DE SEGURIDAD INTERNA**

Parece claro que, en cuanto a capacidad material, Brasil puede ejercer un liderazgo regional e incluso mundial. Sin embargo, su sociedad sufre una gran desigualdad económica, falta de cohesión social y un alto nivel de violencia y criminalidad organizada, pobreza y epidemias, principalmente el sida.

Tanto la desigualdad como la violencia son dos importantes problemas internos de orden estructural que, además de debilitar la estabilidad interna del país y situarlo en el grupo de «Estados amenazados», representan un serio obstáculo a su liderazgo regional e internacional, o dicho de otra forma, limitan un liderazgo convincente de Brasil dentro y fuera de su región; y su capacidad para servir de ancla de estabilidad y mediador político en su vecindad (26). Según señalaba Susanne Gratius, «un breve análisis de los datos permite llegar a la conclusión de que las dificultades internas limitan pero no impiden un liderazgo regional de Brasil» (27).

### **Brasil históricamente líder en diferencias entre ricos y pobres**

Brasil tiene varias deudas pendientes, destacando sobre todo las relacionadas con el desarrollo social. La diferencia entre ricos y pobres lo

---

(25) «Brasil se confirma como una potencia emergente». Marca.com, 2 de octubre de 2009.

(26) Según Francisco Rojas, «las vulnerabilidades domésticas constituyen la principal amenaza a la seguridad del Estado». En ROJAS ARAVENA, Francisco, «Panorama de la seguridad en Sudamérica», *Diplomacia, Estrategia, Política* (DEP), vol. 1, nº 2, Brasilia, enero-marzo 2005, 62.

(27) GRATIUS, Susanne: Brasil en las Américas. ¿Una potencia regional pacificadora?, FRIDE, 1 de abril de 2004, 36.

convierten en uno de los países más desiguales de la región. Cuando Lula da Silva llegó al poder, en 2003, prometió sacar de la pobreza a gran parte de la población brasileña y acortar la enorme brecha que separa a ricos y pobres. El nuevo presidente era consciente de que para salir del estancamiento es necesario que la clase media sea mayoritaria y con un poder adquisitivo significativo.

En junio de 2008, un estudio del *Instituto de Investigación Económica* (IPEA, oficial) revelaba que la desigualdad salarial había caído un 7% en las principales áreas urbanas brasileñas durante el gobierno de Lula da Silva, y que el índice Gini (28) pasaba de 0.54 a 0.50 en los últimos años. Aún con esa reducción, el índice continúa siendo muy alto ya que cualquier nivel más allá de 0.45 en el índice Gini refleja una desigualdad salvaje.

Además durante los ocho años de gobierno de Lula, Brasil está alcanzando avances significativos en materia social. Los planes sociales dirigidos al sector más pobre de la sociedad lograron que la clase media vuelva a tomar vida en la sociedad brasileña, que hoy supera el 50 por ciento de la población (29). Por primera vez en décadas, hay más clase media que pobres. «En los últimos años 30 millones de brasileños salieron de la pobreza y 21 millones pasaron a integrar la nueva clase media», recalcó Lula en su discurso ante el Comité Olímpico, en octubre de 2009 (30).

Fue a partir del Gobierno de Fernando Henrique Cardoso cuando se asignaron más recursos para superar las brechas sociales y mejorar la calidad de la enseñanza pública. Por su parte, Lula da Silva profundizó las políticas existentes y creó nuevas iniciativas, entre ellas *Bolsa Família*, que beneficia a 11 millones de familias y vincula ayuda y escolarización.

---

(28) El Coeficiente Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadista italiano Conrado Gini. El coeficiente Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

(29) Investigaciones realizadas por la Fundación Getulio Vargas (FGV) revelan que los brasileños de clase media, que representaban el 42.5 por ciento en el 2003 (al inicio del gobierno del presidente Lula da Silva), suman ahora el 52 por ciento de una población total de 187 millones de habitantes. «Brasil ha registrado una reducción de la desigualdad social desde el 2004, tras décadas en la que ésta estuvo inamovible», explicó el economista de la FGV, Marcelo Neri.

(30) OROPEZA JIMÉNEZ, Luis Fernando, «Brasil potencia emergente y la guerra de los ricachones», Agencia Informativa, noticia del 29 de octubre de 2009, Archivo Confidencial.

Asimismo el gobierno Lula aumentó el salario mínimo incrementando la capacidad de compra del sector más desfavorable de la población (31).

La clase alta (ricos) también ha crecido, aunque menos, pasando de 11.6 por ciento en el 2003, al actual 15.5 por ciento (32). Con lo cual, el estudio indica que el fuerte crecimiento que consolida a Brasil como la octava economía del mundo no consigue evitar que Brasil siga siendo líder mundial en la brecha entre ricos y pobres (33), y que ocupe el puesto 62 entre los países con peor distribución de la renta. Es decir, a pesar de los buenos números es tanto lo que hay que reducir que el problema persiste.

Hoy el país carioca está cerca de Japón, España o Corea del Sur cuando se trata de indicadores económicos, y se asemeja a algunos países africanos como Zimbawe y Zambia en términos de indicadores sociales.

Por el lado positivo, Brasil experimenta una caída de la tasa de fecundidad, hasta 1.9 hijos por familia, una reducción de la mortalidad infantil y un aumento de la expectativa de vida, actualmente en torno a 72 años.

## **Violencia e Inseguridad Ciudadana**

Es una paradoja que América Latina sea una región carente de conflictos interestatales, pero plagada de crisis intraestatales con elevados índices de violencia (34). Una violencia especialmente visible en Brasil, un país que, a diferencia de muchos de sus vecinos, goza de estabilidad democrática (35). Esta estabilidad democrática tiene su raíz en las parti-

---

(31) GRATIUS, Susanne: op. cit., 10.

(32) La mitad de los ricos brasileños vive en la ciudad de Sao Paulo. Véase DATTOLI, Diego: «Brasil redujo la pobreza un 13.5%», 6 de agosto de 2008. En <http://www.tendenciaeconomica.com/economia-social/desarrollo-demografico/brasil-r> Fecha de consulta 23.10.2010.

(33) DATTOLI, Diego: Brasil líder mundial en la desigualdad social», en <http://www.tendenciaeconomica.com/economia-social/el-empleo/brasil-lider-mundial>, 24 de junio de 2008.

(34) Los altos niveles de violencia en la región reflejan dos problemas estructurales: 1) la extrema desigualdad y las condiciones de pobreza en la que sigue viviendo un 42 por ciento de los latinoamericanos, y 2) la debilidad de los Estados que no consiguen garantizar ni la seguridad ni los servicios básicos a la población. De hecho durante el 2009, la delincuencia ha sido el segundo problema de Latinoamérica. Informe Corporación Latinobarómetro, 2009.

(35) Desde la llegada de la democracia, en 1995, Brasil no ha sufrido serias crisis institucionales y/o gubernamentales (tentaciones o gobiernos populistas).

cularidades del sistema político de Brasil que, hasta cierto punto, puede compararse con el de Estados Unidos.

Sin embargo, esta estabilidad democrática no es sinónimo de seguridad ciudadana y social. Precisamente la seguridad es el punto oscuro de la imagen internacional de Brasil (36). Con 32.800 homicidios en 2002, Brasil se situó entre los diez países del mundo con las tasas de muerte por violencia más elevadas. Los secuestros exprés crecieron un 20% a mediados de la primera década del siglo XXI. En el 2003, año de la llegada al poder de Lula da Silva, se registraron 51.043 homicidios. En los años siguientes, hasta el 2007, decrecieron sensiblemente, precisamente ese año se registraron 47.707 homicidios (tasa de homicidios de 25.5 por cada 100 mil habitantes) (37), lo cual representa un nivel de violencia similar al de algunos países en guerra (38).

En los últimos dos años se conocieron datos alarmantes sobre la situación de la seguridad interior de Brasil. Según la mayoría de las fuentes, la tasa de homicidios está por encima de 20 por cada 100 mil habitantes, lo que sitúa a Brasil entre los países con mayor número de homicidios. Por otra parte, las tasas de criminalidad varían mucho en todo el país, con una mayor incidencia en los suburbios metropolitanos y en las zonas fronterizas (39). En concreto la región de Brasilia está considerada como una de las 11 áreas metropolitanas más violentas del país, por esta razón ha sido incluida en la fase inicial del Programa Nacional de Seguridad Pública (Pronasci), lanzado en 2007 por el Gobierno brasileño

---

(36) Las estadísticas de la UNESCO a comienzos del siglo XXI colocaban a Brasil entre los cuatro primeros países del mundo en número de muertos por armas de fuego – entre 120 y 136 víctimas por día- y secuestros, junto a Colombia y México, y como el segundo consumidor de cocaína del mundo, luego de los EE.UU.. En CALLE, Fabián: *Desafíos de Brasil, lecciones para Argentina*. En <http://www.defdigital.com.ar/index.php?option>. (Consultado el 2 de noviembre de 2010).

(37) No hay una recopilación estadística con datos oficiales sobre la delincuencia en Brasil. Con la intención de ayudar a los investigadores e interesados en el tema, la UNODC para Brasil y Cono Sur realizó un estudio de datos puntuales de homicidios en Brasil, a partir del cual se produjo una serie histórica desde 1980 hasta 2007. Las informaciones para este estudio fueron generadas a partir de los datos públicos oficiales de mortalidad del sistema DATASUS, del Ministerio de Salud, y de su intersección con los datos públicos oficiales de población del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

(38) Datos proporcionados por el Banco Mundial y *Human Rights Watch*, 2008.

(39) Los homicidios en Brasil se registran por el sistema de DATASUS. Río de Janeiro registró, en 2008, la tasa de homicidios más baja en 18 años, mientras que Sao Paulo se acerca ahora a los 10 homicidios por cada 100 mil habitantes.

con el objetivo de atajar la violencia. Este programa prevé el aumento de efectivos policiales, la mejora de su formación y la implementación de medidas sociales en la periferia de las grandes urbes, donde es más sensible el problema de la violencia (40).

La criminalidad de Brasil no bajará gastando más dinero en seguridad, porque hay causas estructurales que tienen que ver con el aumento del desempleo y la pobreza. En este sentido, la criminalidad no es un tema exclusivamente policial sino que está vinculado con la desigualdad. La diferencia entre el 10 por ciento más pobre y el 10 por ciento más rico en el país es más de 34 veces, lo que convierte a Brasil en la segunda nación más desigual del planeta.

Siguiendo un conjunto de 12 indicadores, el «Índice de Estados Fallidos», que publica anualmente la revista *Foreign Policy* y la *Fund for Peace Foundation* de los EE.UU, califica a Brasil como un «Estado amenazado». El país carioca ocupó en 2009 la posición 113 de 177 países evaluados. El Estado más estable fue Noruega, y el que se encuentra encabezando una situación de alerta es Somalia. México se ubica a media tabla, en la posición 98, y recibe la calificación de «en peligro», por debajo de Brasil, Argentina (149) y Uruguay (154). Cabe destacar que el país latinoamericano con mayor «viabilidad» como Estado es Chile, ubicado en el 155ª posición a tanto sólo cuatro escaños de Estados Unidos (159) (41).

---

(40) El Anuario del Foro Brasileño de Seguridad Pública (2009) contiene los últimos datos sobre la delincuencia y sus diversas dimensiones en Brasil.

(41) A partir de 2005, la revista estadounidense *Foreign Policy* y el *think tank* denominado *Fund for Peace*, han venido elaborando el llamado «Índice de Estados Fallidos», creado a partir de 12 indicadores aglutinados en tres esferas: la social, la económica y la política. En el ámbito social se miden las tendencias demográficas, el movimiento de refugiados, el revanchismo de ciertos grupos y la recurrencia del conflicto o enfrentamiento. En el terreno económico, los índices enfatizan el desarrollo desigual y el declive/estancamiento. Finalmente en lo político destacan la criminalidad y la pérdida de legitimidad de las autoridades, el deterioro progresivo de los servicios públicos, las violaciones de los derechos humanos, el aparato de seguridad del Estado y su uso, el auge de ciertas élites/facciones y la intervención de otros Estados o actores externos. Conforme a esta metodología, se procede a caracterizar a los Estados. Así, hay estados sustentables, moderados, en peligro y en alerta. En 2006, Brasil ocupó la posición 101 de 176 países evaluados, un rango mejor que el de India y peor que Sudáfrica. En América Latina, Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay, entre otros, obtuvieron mejores notas que Brasil. Entre las cinco instituciones del Estado evaluadas, la Policía obtuvo las peores notas, los servicios sociales públicos fueron considerados de muy baja calidad y la justicia fue calificada como lenta, corrupta e ineficien-

Por lo tanto, en su última edición, el ampliamente difundido «Índice de Estados fallidos» ubica a la potencia regional sudamericana en el lote de casos «fronterizos», entre los situados en «zona de peligro» y «estables».

De manera complementaria, la destacada revista *The Economist*, por medio de su *Intelligence Unit*, dio a conocer el *Global Peace Index*, que tiene como objetivo medir, sobre un total de 121 países, los grados de violencia y propensión al conflicto interno. Este semanario del *establishment* político y financiero internacional, que adjudica la posición 1 a los casos más favorables y el último puesto al más crítico, coloca a Brasil en la posición 83 y a Argentina en la 52. Del mismo modo que en el caso de las argumentaciones utilizadas en el «Índice» de la revista *Foreign Policy*, la pésima ubicación brasileña es justificada por el crimen organizado, las bandas y el narcotráfico (42).

### **Reconocimiento Regional e Internacional**

Junto a la violencia y la desigualdad, hay además otros factores que limitan el liderazgo de Brasil a nivel regional y mundial. Entre ellos: la falta de reconocimiento o aceptación por parte de algunos de sus vecinos. En efecto, la evaluación de potencias en la jerarquía internacional de Estados es una categoría social que, aparte de la auto-evaluación, depende del reconocimiento de otros países. En ese sentido, EE.UU. y la UE han identificado a Brasil como su principal socio político en Sudamérica, reafirmando desde fuera su posición destacada. Su respeto a la democracia, el desarrollo sostenible y la paz, y sus buenas relaciones con Bruselas y Washington, le han ayudado a obtener ese papel.

Lula ha firmado recientemente con la Comisión Europea un acuerdo que convierte a Brasil en «socio estratégico» para la UE; una muestra formal por parte de los europeos del «liderazgo positivo» de Brasilia. Sin embargo, no todos los países conceden a Brasil el papel de potencia regional. Como señala Susanne Gratius, «muchos de sus vecinos ven con recelo sus aspiraciones de liderazgo, tanto en América Latina y el Caribe como en el ámbito global» (43).

---

te. La puntuación es descendente para los peores y ascendente para los mejores. ROSAS, M<sup>a</sup> Cristina: Los Estados Fallidos, en <http://www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=2908>. Fecha de consulta 2.11.2010). Índice de Estados Fallidos, 2009. (42) CALLE, Fabián: Desafíos para Brasil, lecciones para Argentina. En <http://www.defdigital.com.ar/index.php?option=com>. Fecha de consulta 2.11.2010. (43) GRATIUS, Susanne: Op. cit, 2.

Mientras Bolivia e incluso su potencial rival Venezuela son más favorables a reconocer un liderazgo político de Brasil en la región, su principal aliado Argentina se muestra más reacio. De hecho, es uno de los mayores opositores al ingreso de Brasil como miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Otros vecinos menores, por ejemplo Uruguay, reclaman de Brasilia más liderazgo, responsabilidad y compromiso a la hora de proteger los intereses de los países pequeños de la región.

Lo dicho hasta ahora nos permite concluir que Brasil está en un juego difícil. Si actúa con demasiada discreción a nivel regional, no logra ser reconocido como líder, y si demuestra un liderazgo abierto es rechazado por sus vecinos.

## **POLÍTICA EXTERIOR A NIVEL REGIONAL Y MUNDIAL**

En el 2004, algunos analistas como Susanne Gratius señalaban que potencias emergentes como Brasil, India o Suráfrica «cumplían los criterios cuantificables para ser una gran potencia», pero que no querían o no podían actuar como tal «por falta de recursos o voluntad política» (44).

Seis años después de esta afirmación las cosas han cambiado y, aunque tras su reelección en 2006 Lula da Silva declarase que «Brasil no quiere liderar nada», el país carioca lleva ya años haciendo «su tarea» para figurar en el ámbito mundial y crecer económicamente. Si bien el presidente Fernando Henrique Cardoso fue el primero que demostró su intención de convertir a Brasil en una potencia con efecto internacional, de ahí sus numerosos viajes y propuestas en foros internacionales, fue el presidente Lula da Silva quien con sus políticas ha demostrado al mundo entero que Brasil tiene voluntad y decisión por colocarse en la cima del liderazgo internacional (45). De hecho, la política exterior se convirtió en una prioridad de su Gobierno.

---

(44) «Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora? *Working Paper* n° 35, FRIDE, abril 2007, Contraportada. Véase DETLEF NOLTE: «Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoque de análisis», *Giga Working Papers*, n° 30, Hamburgo, octubre de 2006.

(45) En ese sentido, Brasil dispone de un servicio exterior muy profesionalizado en Itamaraty, nombre por el que se conoce el Ministerio de Relaciones Exteriores, para ser representado en el mundo y en la propia región. El Congreso sigue teniendo un papel muy secundario en materia de política exterior, lo cual deja al Presidente y a su gabinete un amplio margen de maniobra.

Para subir con éxito la escalera que conduzca a Brasil al liderazgo mundial, los primeros peldaños han sido potenciar el eje sur-sur, un segundo nivel es convertirse en potencia regional y el último peldaño es erigirse en potencia mundial.

### **El protagonismo y liderazgo de Brasil como actor regional**

La política regional de Brasil se basa en dos instrumentos clave: a) La promoción de la integración sudamericana a través del diálogo político y la negociación y b) la prevención y resolución pacífica de conflictos inter e intraestatales a través de la mediación. De hecho, Brasil se autodefine como potencia pacificadora, «estabilizadora» de su región y promotor del multilateralismo.

Tradicionalmente, al ser la única nación de lengua portuguesa de la región, Brasil vivió más bien de espaldas al resto de América Latina, con lo cual aunque la relación con Sudamérica ha sido pacífica, puesto que desde inicios del siglo XX no tiene conflictos fronterizos ni de otro tipo con sus diez países vecinos, hasta la mitad de la década de 1980 Brasil carecía de proyección regional convincente.

Si bien durante los dos Gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), Brasil dedicó un gran esfuerzo a las relaciones con la UE, que fue en aquel entonces su socio económico más importante, los gobiernos de Lula da Silva han tomado otros derroteros y desde su llegada al poder, en 2003, inició un proceso de transformación con el fin de lograr sus propósitos geopolíticos de convertirse en una potencia regional con efecto internacional. Ello implicó, entre otras cosas, que tanto EE.UU. como la UE dejarasen de ocupar los primeros puestos de su agenda externa.

Y prácticamente desde su llegada al poder, el gobierno de Lula da Silva ejerce el rol de representante de la región latinoamericana ante el mundo, desplazando a México y superando a Venezuela.

La participación y el protagonismo de Brasil *en la escena regional*, más allá de su presencia en el plano mundial como Estado que goza de una gran proyección tal y como hemos visto, se han de medir teniendo en cuenta no sólo los ámbitos regionales concretos en los que interviene o quiere intervenir la diplomacia brasileña sino, también, *las características y los intereses* que el Estado brasileño viene expresando en cada una de las diversas manifestaciones de la cooperación e integración en

las que participa a nivel regional. Ahora bien, se pueden hacer ahora dos precisiones iniciales respecto al papel de Brasil como «potencia» regional:

En primer lugar, la relevancia de Brasil en la escena internacional en su conjunto deriva, en buena parte, *del papel cada vez más activo y de protagonismo que ha ido adquiriendo en los planos regionales en los que actúa* y, en particular, en alguno de ellos. El Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) en su Informe Anual en septiembre de este año señalaba que «en 2010 varios países latinoamericanos se percibían a sí mismos como potencias crecientes en el escenario mundial y esperaban ser tratadas como tales». Entre estos países se destacaba a Brasil sin ninguna duda y esto se debe, a mi juicio, en buena parte al protagonismo que el Estado suramericano ha alcanzado en ciertos escenarios regionales.

Ahora bien, aunque el paso que ha dado Brasil de ser considerada una potencia regional a concebirse como un Estado con bastante influencia en el marco global resulte evidente, no debemos desconocer que, precisamente, por ser un Estado con una enorme capacidad en los planos regionales tiene posibilidades y aspiraciones en el plano mundial. Con razón se puede sostener, entonces, que «como consecuencia de la reestructuración del sistema internacional y su consiguiente tendencia a la multipolaridad, las potencias hoy se ven forzadas a marcar sus zonas de influencia no sólo por razones de geopolítica, sino también para hacer valer sus propias convicciones frente a los principios que guían a las otras potencias» (46). En otras palabras, el estatus de nueva potencia internacional que se le puede atribuir a Brasil deriva también, con toda seguridad, de los logros alcanzados por la política exterior brasileña a la hora de afianzarse como uno de los Estados con mayor protagonismo en sus naturales esferas de influencia.

Desde luego, la inclusión de Brasil, en la actualidad, dentro del Grupo de los BRIC y, por tanto, como un actor muy relevante en la escena internacional contemporánea se debe a múltiples factores y es la consecuencia, en el fondo, de los logros concretos de las políticas llevadas a cabo por los diversos Gobiernos brasileños. No obstante, el creciente poder de Brasil en la escena regional ha facilitado sobremanera su ascenso en el plano internacional. Es verdad que «el camino hacia el

---

(46) GRABENDORFF, Wolf, Brasil: de coloso regional a potencia global, *Nueva Sociedad*, nº 226, marzo-abril de 2010, <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.

reconocimiento internacional se ha visto facilitado por reformas internas y acontecimientos externos, algunos políticamente planeados, o por lo menos influenciados, y otros que son un simple resultado de los cambios en el sistema internacional» pero, sobre todo, lo que conviene destacar es que «entre los cambios no planificados, se puede mencionar, además del incremento de las reservas energéticas, la emergencia de un contexto geopolítico regional muy distinto al del pasado, con una disminución del interés de EE.UU. en la región debido a su orientación hacia otros escenarios internacionales como parte de la «lucha global contra el terrorismo»» (47).

Quizá la asunción del liderazgo regional por parte de Brasil es tan sólo un medio necesario para alcanzar un relevante papel en la escena internacional pero, a la postre, todo indica que los mejores y más eficaces resultados de su política exterior se vienen produciendo en la escena regional. No sólo lidera y protagoniza el más interesante proceso de integración que acontece en la actualidad en el continente americano como es UNASUR tal y como tendremos ocasión de comprobar sino que, además, su influencia política se ha manifestado al hilo de *la crisis de Honduras* a lo largo de 2009 y 2010. Por si fuera poco, su función pacificadora y estabilizadora se activó al hilo del *conflicto colombo-venezolano* en el verano de 2009, por citar algunos ejemplos.

En segundo lugar, la política exterior de Brasil se ha centrado siempre, dentro de los ámbitos regionales, en el espacio correspondiente *al continente americano*. Es ahí y desde ahí donde Brasil ha desplegado toda la acción que la configura, ahora, como un Estado imprescindible en todos los foros relevantes que tengan conexión con la realidad americana. Por lo tanto, el papel de Brasil como potencia regional debe ser analizado, sobre todo, desde la posición que ocupa en los marcos de cooperación e integración que se han producido en América. En esta línea, los avances y retrocesos de los procesos de cooperación e integración que acontecen en el continente americano han ido produciendo desplazamientos en las posiciones brasileñas y, al mismo tiempo, la política exterior de Brasil está influyendo en el desarrollo de unos u otros procesos de cooperación e integración. Desde esta perspectiva existen cuatro ámbitos en los cuales se aprecia con mayor nitidez la importancia de este Estado suramericano como ente regional necesario y, en su caso, como líder en un determinado espacio político y territorial. Los cuatro

---

(47) *Ibid.*

ámbitos en los que, de manera preferente, se refleja la posición brasileña en la escena regional serían: Primero, las posiciones y *el liderazgo discreto* de Brasil en la cooperación americana en su conjunto que se expresa, principalmente, a través de la OEA y en sus relaciones con los Estados Unidos. Segundo, *el liderazgo compartido* de Brasil en el área latinoamericana que se encuentra en claro declive pero que no es abandonado definitivamente por este Estado. Tercero, *el intenso liderazgo* de Brasil en el espacio suramericano que proyecta su imagen, con fuerza, en la escena internacional. Por último, *el liderazgo como socio necesario* en la realidad iberoamericana (48).

No obstante, antes de profundizar en estas consideraciones conviene indicar: Por un lado, es notorio que la presencia de Brasil en los esfuerzos de cooperación e integración se realiza sin estridencias ni «alharacas» y que, en realidad, se lleva a cabo lo que podríamos denominar *una diplomacia discreta*. En el plano regional se podría calificar al liderazgo de Brasil como el «liderazgo silencioso» o un liderazgo anti-hegemónico (49). Por otro lado, los esfuerzos de la diplomacia brasileña están dirigidos, como es natural, a proyectar en el plano regional *los intereses del Estado brasileño*. De ahí que los mecanismos y fórmulas de cooperación, en el continente americano, hayan variado desde que Brasil ha querido liderar procesos e, incluso, se haya producido, como veremos, el surgimiento de nuevos espacios más favorables a los intereses brasileños.

#### *Las posiciones de Brasil en el marco de la cooperación en el escenario regional americano y sus relaciones con Estados Unidos*

Una de las limitaciones de Brasil como potencia regional y, también, como actor principal de las relaciones internacionales se encuentra en el hecho de que comparte continente con los Estados Unidos. Las relaciones entre los dos Estados y, sobre todo, el interés por delimitar a nivel regional sus áreas de influencia están en el trasfondo del alcance que correspondería al poder brasileño en la región. En la actualidad, se han ido ajustando las posiciones de ambos Estados así como sus relacio-

---

(48) No vamos a profundizar en las posiciones de Brasil en este espacio. Tan sólo decir que junto a España y México, Brasil ocupa un papel muy destacado en la Comunidad Iberoamericana de Naciones. No debe extrañar que, después de las Cumbres de Guadalajara y Madrid, la tercera tuviera lugar en Salvador de Bahía y que la presencia de Brasil en este foro sea considerada indispensable para afirmar la *iberoamericanidad*.

(49) GRATIUS, Susanne: op. cit.

nes y se puede decir que «las relaciones de Brasil con Estados Unidos se han transformado lenta pero consistentemente. Está en vigor, desde mediados de los noventa, un inusitado acomodo geopolítico entre Brasil y Estados Unidos. Después de décadas de disputas más o menos explícitas con respecto a la proyección de Estados Unidos en América del Sur y a las pretensiones de proyección de poder de Brasil en esa región y en temas sensibles como la proliferación nuclear, los derechos humanos y otros, la agenda geopolítica entre los dos países empezó a reflejar mayores coincidencias» (50).

La situación, sin embargo, es mucho más compleja que en el pasado y no es fácil traducirla a meras situaciones de enfrentamientos o entendimientos entre las dos potencias. La firma, en abril de 2010, de un *acuerdo de cooperación militar* entre ambos Estados refleja mejor que cualquier otro hecho el momento que atraviesan las relaciones mutuas y pone de relieve, lo que es más importante aún, los intereses de ambos Estados en la región. Las expresiones empleadas por el Ministro de Defensa brasileño tras la firma de este acuerdo señalan, con nitidez, los límites de un compromiso así. Para Nelson Jobim «es una repetición de acuerdos que Brasil tiene con diferentes países, con los que tenemos colaboraciones y con la garantía (en el caso estadounidense) de que el acuerdo no representa absolutamente nada contrario al espíritu de los principios de las Cartas de Naciones Unidas y de la OEA (Organización de Estados Americanos) para el respeto de la soberanía, la no intervención en asuntos internos y el respeto de los territorios» (51). Por esto se insistió mucho en que, en ningún caso, este acuerdo contempla la construcción o el uso de bases militares en Brasil por tropas estadounidenses.

De cualquier forma, el papel que le corresponde a Brasil *en el marco regional americano* en su conjunto viene marcado por una serie de connotaciones, entre las que podemos resaltar las siguientes:

---

(50) Más aún, «a pesar de que no existen divergencias estratégicas significativas entre los dos países, parece haber un acuerdo tácito sobre el papel de cada uno de ellos en la región de interés inmediato para Brasil, es decir, América del Sur y el Atlántico Sur. Curiosamente, con base en ese acuerdo tácito, la presencia de ambos países en la región se ha ampliado en los últimos años, sin que eso haya dado lugar a tensiones o disputas significativas», en SENNES, Ricardo, *Las relaciones Brasil-Estados Unidos: un acuerdo tácito, Foreign Affairs Latinoamérica*, Volumen 8, N° 4.

(51) Declaraciones del Ministro de Defensa brasileño, Nelson Jobim, recogidas por infobae.com, 13.04.2010, en <http://www.infobae.com>. Fecha de consulta 23.10.2010.

En primer lugar, los Estados Unidos siguen ostentado el liderazgo en el seno de la OEA y a pesar de que se afirma constantemente su desinterés por una parte importante del continente americano siguen ejerciendo en América el *liderazgo hegemónico*. No obstante, Brasil ha asumido posiciones hemisféricas al definirse, también, como adalid de la democracia y de los derechos humanos en América lo que, en buena parte, resta algún protagonismo a los Estados Unidos. El mejor ejemplo, sin duda, ha sido la posición que ha asumido Brasil en la crisis hondureña.

Como se ha indicado, «el caso de Honduras debe situarse en el marco del enorme esfuerzo por recuperar y consolidar la democracia en América Latina. Por primera vez, en todos los países del hemisferio occidental, salvo en Cuba, se ha establecido la democracia. Por lo débiles de sus raíces, esta frágil planta requiere especial cuidado. Por eso, han surgido numerosos mecanismos internacionales de monitorización democrática. En ninguna parte del mundo estos mecanismos se han institucionalizado tanto como en América Latina. La Carta Democrática Interamericana, aprobada en Lima el 11 de septiembre de 2001, fue la culminación de este proceso» (52). Pues bien, las posturas brasileñas han sido en parte diferentes a las decisiones que emanaban de Washington y, de este modo, Brasil ha demostrado *una autonomía en el hemisferio* en asuntos políticos que parecía que no estaba dispuesto a asumir, hace tan sólo unos años. El hecho de dar cobijo al ex-Presidente Manuel Zelaya en su Embajada en Tegucigalpa fue representativo de una posición firme en este asunto frente a las vacilaciones norteamericanas pero, sobre todo, es el comportamiento de Brasil el que viene bloqueando en parte que Honduras sea readmitida en la OEA. La Secretaria de Estado norteamericana Hillary Clinton sostenía en 2010, al hilo de la 40ª sesión de la Asamblea General de esta Organización, que «este es el momento para el hemisferio como un todo de avanzar y dar la bienvenida al retorno de Honduras dentro de la comunidad interamericana», una vez que el nuevo Presidente hondureño había sido elegido por medios democráticos. Sin embargo, el Secretario general de la cancillería brasileña, Antonio de Aguiar Patriota sostuvo que «el regreso de Honduras a la OEA tiene que estar asociado con medidas específicas para la redemocratización y el establecimiento de los derechos y garantías fundamentales» (53).

---

(52) HEINE, Jorge, Brasil y la crisis de Honduras, *El País*, 30 de septiembre de 2009.

(53) Declaraciones de Hillary Clinton en Noticias 24, 8 de junio de 2010. En <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/158738/clinton-es-el.momento-para-av>. Fecha de consulta 3.11.2010.

Se deben abandonar, por lo tanto, las afirmaciones de que Brasil ha dejado el liderazgo del continente en su conjunto a los Estados Unidos y que sólo estaría interesado en mantener su protagonismo en América del Sur. Todo lo contrario, a través de una *política de colaboración y entendimiento*, las autoridades brasileñas están marcando elementos de autonomía y no de dependencia en marcos tan estables y consolidados como es la OEA. La crisis hondureña muestra, además, cómo Brasil prefirió abandonar su papel de Estado conciliador y asumir la posición de una de las partes en conflicto lo que, además, coincidía con los principios proclamados en la cooperación hemisférica. De esta manera resaltaba su papel de líder.

La conclusión quedó clara, ni Estados Unidos ni Brasil lograron imponer sus criterios en la crisis hondureña o, como se ha dicho, «lo central es que el manejo de la crisis en Honduras ha puesto en evidencia las limitaciones de los dos poderes centrales del hemisferio occidental, EE.UU. y Brasil, que no han sido capaces de imponer sus visiones para resolver el problema. La razón de este fracaso se puede encontrar principalmente en la repentina dimensión a nivel interno que alcanzó la crisis en ambos países. En un principio, ambos gobiernos intentaron aplicar sus respectivas políticas, pero se encontraron con una oposición interna que aprovechaba el tema para atacar la política exterior del país» (54).

En todo caso, descubrir el papel que le corresponde a Brasil en el plano regional que abarque el conjunto del continente americano exige tener en cuenta: por un lado, el estado y las características de las relaciones entre Estados Unidos y Brasil que, en términos generales, se pueden definir *como relaciones estratégicas*. Tal y como se decía, al hilo de la firma del acuerdo de cooperación militar, «el acuerdo no puede interpretarse desde la óptica de intereses comerciales entre Estados Unidos y Brasil para la compra-venta de armas, sino como *el desarrollo de objetivos estratégicos* para la dominación regional» (55). Por otro lado, la práctica de la diplomacia brasileña viene demostrando *un mayor interés por parte de Brasil en el continente americano* no sólo por cuestiones económicas y comerciales sino, fundamentalmente, de calado político. Las posiciones del Presidente Lula Da Silva, con ocasión de II Cumbre América La-

---

(54) GRABENDORFF, Wolf, op. cit.

(55) «El acuerdo militar entre Brasil y Estados Unidos significa un nuevo avance imperial, 2 de junio de 2010 por CEPRID, <http://www.nodo50.org/ceprid/spip.php?article858&lang=es> (cursiva añadida)

tina y el Caribe (CALC), en febrero de 2010, en el sentido que expresara el Portavoz de la Presidencia brasileña de que uno de los objetivos de la reunión «es realmente realizar esa unificación entre el Grupo de Río y la CALC. La forma como ocurrirá esa unificación todavía está pendiente de debate, de diálogo. Todavía no sabemos si será una organización, un mecanismo, pero lo deseable sería la unión de esos dos foros», llevaron a titulares de los medios de comunicación tales como que «Brasil aboga por crear una OEA sin EE.UU. y Canadá» (56).

En segundo lugar, son muy reveladoras las posiciones que ha venido asumiendo Brasil en relación con el estableciendo de un *Área de Libre Comercio de las Américas* (ALCA). La denominada *posición pragmática de Brasil* en torno a la instauración definitiva del ALCA revela, en el fondo, las dudas que las autoridades brasileñas han mantenido siempre en relación con este proceso pero, al mismo tiempo, el desenlace (por ahora final) que tuvo lugar en Mar del Plata (Argentina) en 2005 demuestra que la política exterior brasileña también quería afirmar su protagonismo hemisférico en los ámbitos comercial y económico.

Hace tiempo se decía en el *Seminario sobre Brasil y el ALCA* que «Brasil es el dueño de la tercera mayor economía del hemisferio, y tiene todas las condiciones para desempeñar un papel importante en las negociaciones del ALCA. Su economía es la más industrializada y diversificada del Hemisferio Sur, recibe más exportaciones de Estados Unidos que de China, Rusia o India. Pero, desde el punto de vista de las oportunidades de negocios para nuestro país, la creación del ALCA implicará tanto grandes riesgos como excelentes oportunidades». Ahora bien, lo relevante es que se consideraba que «para que se configuren de forma madura las oportunidades del ALCA para nuestro país, es necesario que el gobierno brasileño mantenga su posición en el sentido *de ganar tiempo en las negociaciones del ALCA* para que pueda llevar a cabo los ajustes necesarios, especialmente en lo que respecta al llamado Coste Brasil» (57).

No se puede hablar, desde luego, de un compromiso firme por parte de Brasil con la creación de un área de libre comercio a nivel hemisférico y, en el fondo, todo hace pensar que esa postura intermedia entre los

---

(56) *El Universal*, Caracas, 19 de febrero de 2010.

(57) TEBET, Ramez: Panel de apertura BRASIL Y EL ALCA SEMINARIO, Cámara de Diputados Instituto de Investigación de Relaciones Internacionales (IPRI)/FUNAG Brasilia – 2002 (cursiva añadida).

partidarios del ALCA como Estados Unidos y México y los detractores del proyecto como Venezuela, la diplomacia brasileña se decantó finalmente por el estancamiento. Las diversas posturas que mantuvo Brasil en el proceso de negociación del ALCA e, incluso, en los momentos de la reunión de Mar del Plata, en 2005, revelan que las autoridades brasileñas han sido siempre muy cautelosas en relación con este proceso. Por esto se ha dicho que la «flexibilidad es el principio clave que Brasil pretende incorporar al ALCA para poder contemplar las distintas realidades de los 34 países involucrados, permitiendo a cada uno asumir o descartar los compromisos más sensibles» (58).

La cautela ha presidido cada una de las actuaciones brasileñas en relación con el proyecto liderado por los Estados Unidos lo que demuestra, a la postre, que el establecimiento de un área de libre comercio en el conjunto de América no ha sido una prioridad de la acción exterior brasileña. En cualquier caso, el ALCA sólo sería posible con escasas exclusiones, como ha sido el caso de Cuba, pero en modo alguno sería posible sin la presencia de Brasil. Está claro que «un ALCA sin Brasil es algo difícil de imaginar. Brasil parece tener la llave del ALCA, porque ese solo país es el 30% de la economía latinoamericana y sin él estaría muy mutilado el acuerdo» (59).

Las razones de la posición de Brasil en relación con el ALCA son de muy diversa índole pero entre ellas destaca que los objetivos del Estado suramericano son más extender el protagonismo de Mercosur hacia el norte de América que ser receptores del predominio económico y comercial de los Estados Unidos y México. El ALCA suavizaría los logros que Brasil ha venido cosechando en la configuración de su propio y singular proceso de integración. Por esto no debe extrañar que, al hilo de la propuesta del ALCA, se formulara, precisamente por parte brasileña, la creación de un Área de Libre Comercio en Sudamérica (ALCSA). Este proyecto no sólo tendría «una dimensión económica, sino también política y cultural», aunque, también «el ALCSA competiría con el ALCA en el aspecto económico, en el sentido de que como zona de libre comercio tiene que servir principalmente objetivos comerciales» (60).

---

(58) ALCA-BRASIL, Flexible hasta lo posible, Por Mario Osava. IPS. La otra historia, <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=24743>. Fecha de consulta 23.10.2010.

(59) <http://granma.co.cu/secciones/especial/esp16.htm>. Fecha de consulta 24.10.2010.

(60) SANGMEISTER, Hartmut y FUENTES, Raquel, ¿ALCA vs. ALCSA?, Perspectivas de la integración latinoamericana, *D+C Desarrollo y Cooperación* No. 1, enero/febrero 2002, 27-29, 32.

Como se sabe, la idea de crear un área suramericana de libre comercio fue lanzada y expresada por Brasil en 1993 y nos encontramos con la manifestación formal de la misma en la *Primera Cumbre Suramericana*, celebrada bajo el mandato de Fernando Henrique Cardoso. En la Cumbre de Brasilia se decía, en particular, que «los Jefes de Estado del MERCOSUR y de la Comunidad Andina (CAN) decidieron iniciar negociaciones para establecer, en el plazo más breve posible y antes de enero de 2002, una zona de libre comercio entre el MERCOSUR y la CAN». No obstante, se dejó absolutamente claro que «las negociaciones con vistas a la firma de un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina, reconociendo el aporte de los acuerdos suscritos por la CAN con Brasil y con Argentina, representarán un impulso decisivo hacia la meta compartida de *formación de un espacio económico-comercial ampliado en América del Sur, con la participación de Chile, Guyana y Surinam*».

Nada expresa mejor la posición de Brasil en relación con el ALCA que los dos comportamientos que hemos recogido: Por un lado, la voluntad de Brasil de participar en las negociaciones que tuvieron lugar desde 1994 hasta 2005 para la configuración del ALCA estaba presidida por la posición política de que no se impidiese la creación de «un ALCA en Sudamérica»; y, por otro lado, finalmente Brasil se posicionó en la reunión de Mar del Plata (Argentina) dando lugar a esa confusa declaración en la que «algunos miembros sostienen que tenemos en cuenta las dificultades que ha tenido el proceso de negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y reconocemos *la contribución significativa que los procesos de integración económica y la liberalización del comercio en las Américas pueden y deben aportar al logro de los objetivos de la Cumbre de crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática. Por ello, mantenemos nuestro compromiso con el logro de un Acuerdo ALCA equilibrado y comprensivo*», mientras que «otros miembros sostienen que *todavía no están dadas las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo...*».

Por último, Brasil está dejando claro que quiere su penetración en el conjunto de América a través de su participación en *programas de desarrollo económico y social* en la región. La intención de las autoridades de Brasilia no es sólo una influencia en lo político sino asumir su papel de *líder en lo económico y lo social*, primero con una presencia destacada en su zona de influencia, el área suramericana, para exten-

derse así al espacio latinoamericano y al conjunto del continente. Algunos datos y posiciones ponen de relieve esta decidida voluntad de los Gobiernos brasileños. Basten, al efecto, dos datos: Por una parte, Brasil se ha constituido en el líder de *innovación tecnológica* en el espacio latinoamericano con una clara proyección hacia el continente americano. Como se ha dicho, «los datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) muestran que Brasil fue responsable del 60% de la inversión en investigación y desarrollo entre los países de América Latina y el Caribe en 2007. Brasil es el único país de la región que tiene como objetivo destinar más del 1 por ciento del Producto Interior Bruto (PIB) a la innovación» (61). Por otra parte, se comprueba *la acción de Brasil en este ámbito en colaboración con la OEA* y a esto responde, por ejemplo, que la Secretaría General de esta Organización y el Gobierno de Brasil firmaran «un acuerdo destinado a promover iniciativas de cooperación de naturaleza triangular en los países de América Latina y el Caribe a través del uso de recursos financieros, técnicos y humanos del Gobierno de Brasil» (62).

### **El liderazgo de Brasil en Sudamérica y su presencia en el espacio latinoamericano**

Desde hace tiempo Brasil viene demostrando pretensiones de liderazgo en Sudamérica. Un liderazgo que le ha permitido elevar su prestigio internacional e irse catapultando como potencia cooperativa y ancla de estabilidad. De hecho, Itamaraty dedica una parte importante de sus esfuerzos a potenciar la «política de vecindad» en Sudamérica, procurando proteger y promover la estabilidad regional.

Este cambio en la política exterior brasileña a favor de una política consensuada y cooperativa mediante alianzas con otros países sudamericanos, y particularmente con Argentina, se inicia en la década de 1980, pero no toma cuerpo hasta una década después. Esto representa un nuevo estilo diplomático de vecindad cooperativa. Un liderazgo basado en la cooperación, la mediación y las instituciones regionales es la única opción de Brasil para ganar influencia, teniendo en cuenta el predomi-

---

(61) En [http://www.brasil.gov.br/noticias-1/historia/2010/09/16/brasil-es-lider-en-innovacion-tecnologica-en-america-latina/newsitem\\_view?set\\_language=es](http://www.brasil.gov.br/noticias-1/historia/2010/09/16/brasil-es-lider-en-innovacion-tecnologica-en-america-latina/newsitem_view?set_language=es) Fecha de consulta 28.10.2010.

(62) OEA, *Comunicado de prensa*. OEA y Brasil promueven iniciativas de cooperación en los países del continente, 8 de junio de 2010.

nio de EE.UU. en el continente americano (63). Sólo con otros países sudamericanos, en el marco del multilateralismo regional y a través de la integración, Brasil puede crear un cierto contrapeso a Washington. Al usar instrumentos blandos para objetivos duros (crear a largo plazo un contrapoder sudamericano), Brasil podría calificarse como una «hegemonía cooperativa» (64).

En este sentido, el mayor logro de la política exterior brasileña en su consolidación como potencia regional ha sido, sin duda, la *creación de un espacio propio* para la cooperación e integración que esté liderado por Brasil. Aunque con dificultades, las autoridades brasileñas han logrado perfilar en los planos geoestratégico y económico-político un área que tiene identidad y que es aceptada en los ámbitos regionales y en el plano mundial. *Sudamérica* se concibe en la actualidad como una región dotada de características propias y con la voluntad de integrarse bajo el liderazgo de Brasil en la escena internacional. Las ideas del Presidente Itamar Franco a primeros del decenio de los noventa del siglo XX se hicieron realidad durante el periodo de la Presidencia de Cardoso a lo largo de ese decenio y, como se sabe, el proyecto culminó bajo el mandato del Presidente Lula da Silva en el tiempo que llevamos del siglo XXI (65).

La *continuidad y la perseverancia*, como notas características de los diversos gobiernos brasileños, en pos de crear un área de influencia propia han dado sus resultados y, en la actualidad, UNASUR con todos los matices que se quiera y con las dificultades que aún tiene que sortear, es la expresión de un esfuerzo de integración entre los Estados suramericanos que aceptan, en términos generales, no sólo los contenidos de este proceso de integración sino que Brasil se constituya en el protagonista y en el actor principal de la integración en Sudamérica. Algo que resulta realmente curioso si tenemos en cuenta los obstáculos que siempre ha presentado Brasil, por su propia idiosincrasia política y normativa, a la hora de realizar cualquier esfuerzo integrador. Esta opción no ha supuesto, sin embargo, que la diplomacia brasileña haya abandonado *el espacio latinoamericano* en el que ha competido históricamente, a efectos

---

(63) «Brasil no quiere liderar nada», Presidente Lula da Silva, El País, Madrid, 3 de noviembre de 2006.

(64) PEDERSEN, Thomas, «Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration», *Review of International Studies*, nº 28, 2002.

(65) «Brasil, el posicionamiento de una potencia emergente», Gabriel Henríquez, 26 de mayo de 2010.

de liderazgo, con México y cuyas relaciones, en la actualidad, deben ser analizadas, como veremos, con base en otros parámetros.

En esencia, la afirmación de Brasil como potencia regional se debe, en muy buena parte, a la configuración de un espacio en el que encuentra menos competidores y en el que, como se sabe, no intervendría su tradicional adversario en el liderazgo, siendo así que, además, ha contado con la aquiescencia y la colaboración de Argentina. En efecto, «es importante subrayar que Brasil en los últimos años se ha convertido en un actor decisivo en el concierto latinoamericano, sobre todo en América del Sur, donde se perfila poco a poco como una gran potencia sub-regional, en particular *vis-á-vis* al MERCOSUR, y UNASUR. Desde esta perspectiva, su gran importancia en la región es indiscutible, debido a su dimensión geográfica, y demográfica, el tamaño de su economía, y el gran activismo de su política exterior en particular en América del Sur. En adición, es importante mencionar que el hecho de que Brasil haya rechazado incorporarse al ALCA, así como a la gran mayoría de los intentos de integración en América promovidos por Washington, han connotado un acercamiento aún más profundo con los países de América del Sur» (66).

En cualquier caso, podemos resaltar algunos aspectos que nos ponen de manifiesto que Brasil cuenta, en la actualidad, *con un espacio propio, Sudamérica*, que configura a este Estado como potencia regional y que quizá le permitirá en el futuro próximo afianzarse como potencia global. Todo ello sin que, al mismo tiempo, haya abandonado, por extensión, como hemos dicho, su acción en *América Latina y el Caribe*.

Por lo que *se refiere a lo primero*, todo hace pensar y el comportamiento de las autoridades brasileñas está dejando «muy en claro que este país concentra un gran activismo de su política exterior en América del Sur, y que *esta subregión del continente americano es y será la piedra angular de su política exterior por muchos años*» (67).

Como es conocido, a finales de la década de 1990 la idea de una América del Sur como región con relevancia en la escena internacional tomó cuerpo. «El presidente Cardoso comenzó a hacer énfasis en la idea

---

(66) Pedro Manuel Rodríguez Suárez, Integración en América Latina: Brasil y México: responsabilidades compartidas, *Círculo Latinoamericano de Estudios Internacionales*, [http://claei.org.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32:integracion-en-america-latina-brasil-y-mexico-resposabilidadades-compartidas-&catid=11:articulos&Itemid=6](http://claei.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=32:integracion-en-america-latina-brasil-y-mexico-resposabilidadades-compartidas-&catid=11:articulos&Itemid=6). Fecha de consulta 26.10.2010.

(67) *Ibid.*

de América del Sur y en el proyecto del ALCSA promoviendo una reunión de los Jefes de Estado, a realizarse en Brasilia en septiembre de 2000». Como se nos recordaba, el propio Presidente brasileño, lo definió como una «reafirmación de la propia identidad de la América del Sur como región, donde la democracia y la paz permitirían una integración cada vez más intensa entre países que conviven en vecindad». Y, asimismo, realzó que: «la vocación de América del Sur es la de ser un espacio económico integrado, un mercado ampliado por la reducción o eliminación de trabas y obstáculos al comercio, y por el perfeccionamiento de las conexiones físicas en transportes y comunicaciones» (68). Con ello, queda fijado el espacio prioritario de la política exterior brasileña y se van a ir avanzando los ámbitos en los que debe hacerse efectivo su liderazgo.

Ahora bien, el liderazgo de Brasil en esta zona presenta, al menos, *tres características* que se pueden apreciar tanto en los resultados que se han obtenido como en los comportamientos que han tenido lugar al hilo de asuntos de la práctica regional:

Por un lado, Brasil ejerce en la región suramericana *un liderazgo pragmático*. La propia creación, con contenido político y estratégico, del área suramericana responde a criterios muy realistas en los que va a primar el criterio geográfico y se van a dejar de lado otros criterios como los fundamentos de carácter histórico y cultural. Como se ha indicado «con relación a la prioridad número uno en materia de política exterior se visualiza lo que algunos científicos societales franceses denominan: *le plus proche*, que connota la región geopolítica más cercana a los límites fronterizos de Brasil» (69).

Y así ha sido. El proceso de integración que representa UNASUR no tiene más fundamento que *la vecindad geográfica* y la delimitación de un espacio que físicamente es delimitable. Como lo indicara el Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Cástor M. Díaz Barrado, este proceso «se diseña, sin embargo, con fundamento básicamente en *un criterio puramente geográfico*, es decir, agruparía a aquellos Estados, *con independencia de su procedencia histórica y cultural*, que forman parte de Sudamérica y se diseñaría, además, con *un carácter complementario* de otros foros y procesos de integración ya existentes. Así se

---

(68) Luiz Alberto Moniz Bandeira, Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional, Nueva Sociedad 186, [http://www.nuso.org/upload/articulos/3140\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3140_1.pdf).

(69) RODRÍGUEZ SUÁREZ, Pedro Manuel: *Integración en América Latina: Brasil y México cit.*

deja claro, por lo menos, en *la Declaración de Brasilia* de 2000, cuando los Presidentes Suramericanos sostienen que *–la identidad suramericana, que se consolida en países que comparten una vecindad inmediata, refuerza y complementa los lazos bilaterales y multilaterales con las otras naciones de América Latina y el Caribe, del continente y del mundo–* (70).

El pragmatismo que se observa, por parte de Brasil, en el proceso de constitución, en términos políticos, de la región suramericana se va a apreciar en cada uno de los ámbitos en los que se va avanzando, de tal manera que, desde la óptica económica, no se ha propuesto un modelo nuevo sino que se aspira a desarrollar simultáneamente los procesos subregionales y articularlos antes de su eventual «fusión». En efecto, como se indica en *la Declaración de Cusco*, de 2004, hay que llegar a la «profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, (...), y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional».

Desde esta óptica queda muy claro que «en el caso de Brasil, su ámbito de influencia se concentra en Sudamérica» a la que ha dotado de características propias y, por ello, sin contradecir lo anterior se podría sostener, al mismo tiempo, que «más que una realidad geográfica, Sudamérica es un proyecto geopolítico o invento de Brasil que demuestra su capacidad para crear su propio ámbito de influencia». En este sentido, Brasil «no sólo –aspira al liderazgo regional– y tiene –influencia política y geoestratégica en la construcción regional–, sino que intenta crear una identidad regional propia» (71).

Se puede decir, entonces, que estamos en presencia de un Estado que ha llevado a cabo una acción exterior tendente a conformar un espacio a su justa medida y que ha expresado la voluntad política cierta de asumir el liderazgo de la zona. Con independencia de las dificultades que encuentra el protagonismo de Brasil en Sudamérica que, como se sabe, es una de las zonas más complejas del planeta a la hora de establecer liderazgos, lo cierto es que las medidas y políticas que llevan a cabo las autoridades brasileñas le otorgan un papel preeminente en Sudamérica.

Por otro lado, *el papel de Brasil* a la hora de liderar la integración suramericana se puede calificar de *progresivo y complementario*. No se

---

(70) DÍAZ BARRADO, Cástor. M.: La comunidad suramericana de naciones: propuestas y realizaciones, *REDI*, 2005, vol, LVII, n° 2, 0034-9380, 639-663.

(71) GRATIUS, Susanne: Op. cit.

trata de un liderazgo que excluya las realizaciones en las que participan el resto de socios del área sino que, por el contrario, se van a ir sumando esfuerzos para que, de manera progresiva y sin sobresaltos, se alcance un grado aceptable de integración. Por eso, no sólo permanecen MERCOSUR y la Comunidad Andina sino que, también, UNASUR ha centrado su atención en *sectores prioritarios de la cooperación suramericana*, como es el caso de *la integración física y de la integración energética* que ha encontrado resultados eficaces a través de IIRSA» (72).

Nada es inocente y queda claro que los sectores que hemos mencionado son aquellos en los que se ven más afectados, y de manera más directa, los intereses particulares de Brasil. Pero, al mismo tiempo, no cabe desconocer que se trata de ámbitos de actuación que resultan imprescindibles para la integración en la región. Así, por ejemplo, *la integración energética* es, con toda seguridad, uno de los sectores en los que se podría apreciar no sólo los intereses brasileños, que son muchos, sino, también, los de otros socios de la región. Como dijo el Catedrático Cástor M. Díaz Barrado «la energía se ha constituido, en los últimos tiempos, en uno de los ámbitos prioritarios de la cooperación internacional y ha llegado a concebirse como una materia propicia para la integración, lo que se aprecia tanto en Europa como también, de manera específica y significativa, en el continente americano». Más en concreto, para este internacionalista «*el espacio suramericano se presenta especialmente idóneo para la cooperación e integración energéticas y, sobre todo, para que se produzcan avances en los sectores del petróleo, gas, electricidad y biocombustibles. Este es el espacio en el que se están derrochando los mayores esfuerzos*» (73).

### *Labor Mediadora y Pacificadora*

Hasta ahora, parece que toda potencia media asume un papel de mediación o algún tipo de responsabilidad con la paz y la estabilidad

---

(72) Esta iniciativa es «un foro de diálogo entre las autoridades responsables de la infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones en los doce países suramericanos» con el fin de «promover el desarrollo de la *infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones bajo una visión regional*, procurando la integración física de los doce países suramericanos y el logro de un patrón de desarrollo territorial equitativo y sustentable», Díaz Barrado, Cástor M.: *La comunidad suramericana de naciones: propuestas y realizaciones*, op. cit.

(73) DÍAZ BARRADO, Cástor M.: *Integración energética en América Latina: Realizaciones y propuestas*, *Fundación Carolina, nombres propios*, 2007 (cursiva añadida).

del sistema internacional, y que, a diferencia de los grandes poderes, las potencias medias se proyectan en el marco de coaliciones de países y/o en organizaciones internacionales promoviendo consensos interestatales. Según Thomas Pedersen: «los Estados grandes que son militarmente débiles o se encuentran debilitados en esta área pueden pretender maximizar o estabilizar su influencia a través de medios no coercitivos, persiguiendo una estrategia de hegemonía cooperativa enmarcada en una estrategia multilateral» (74). De alguna manera Brasil ha seguido la línea expuesta por Pedersen puesto que la potencia regional ha llevado a cabo y lleva a cabo *una labor mediadora y pacificadora*. Esta ha sido desde el principio una de las características principales del protagonismo brasileño en el área suramericana, quizá con la intención de distinguir su acción de los modos y fórmulas que tradicionalmente han definido el liderazgo de los Estados Unidos en América Latina y el Caribe. Como se ha dicho, se trataría de «la prevención y resolución pacífica de conflictos inter e intraestatales a través de la mediación» y, en esta línea, «como potencia cooperativa y ancla de estabilidad, Brasil ha optado por una política de buena vecindad en Sudamérica basada en un consciente *understatement*. Éste último es percibido como una fórmula para obtener el reconocimiento de liderazgo por parte de sus vecinos y evitar recelos de un Brasil hegemónico» (75).

Los hechos, en esta dirección, son contundentes y nos muestran un Brasil que ha asumido, con decisión, *un papel activo en la resolución de conflictos* (76). Se ha señalado, hasta la saciedad, que «en los últimos años, la presencia política de Brasil en la mediación de conflictos en América del Sur ha crecido de forma consistente» y así podemos

---

(74) PEDERSEN, Thomas: op. cit., 696.

(75) GRATIUS, Susanne: op. cit.

(76) Hasta la década de 1980, Brasil llamó la atención por su bajo perfil en los foros latinoamericanos y su escasa participación en la pacificación regional. Así, Brasil no participó en el Grupo de Contadora, creado en 1983 entre Costa Rica, Colombia, Venezuela y Panamá para apoyar la paz en Centroamérica, ni tampoco tuvo un papel importante en el posterior Grupo de los Ocho y su sucesor, el Grupo de Río. La situación cambia a finales de la década de 1980. La propia Constitución de 1988 marca un cambio de tendencia al sostener que la política exterior de Brasil está orientada en valores cívicos y tiene una vocación de desarrollo. El artículo 4 de la Constitución de Brasil establece diez principios humanitarios de la política exterior, entre ellos el respeto de los derechos humanos, la igualdad entre los Estados, la resolución pacífica de conflictos y la defensa de la paz. Véase DÍAZ BARRADO, Cástor M., ROMERO, José y MORÁN BLANCO, Sagrario: *Los conflictos armados de Centroamérica*, Madrid, Ministerio de Defensa, 2010.

recordar «acciones importantes con respecto a la tentativa de golpe en Paraguay, en la mediación en el conflicto fronterizo entre Ecuador y Perú entre 1995 y 1998, y de nuevo durante la crisis política de Perú al final del período de Fujimori» (77).

Posteriormente, Brasil medió conjuntamente con Argentina para preservar el orden democrático en Paraguay, Estado miembro original del MERCOSUR. Asimismo, Brasil tiene intereses propios en Bolivia, lo que le ha llevado a asumir en varias ocasiones (1995, 2000, 2006) un papel de mediación política (78), y a reaccionar de forma conciliadora ante la nacionalización de los recursos energéticos que afectaron de forma negativa los intereses de su empresa estatal, Petrobas. Al mismo tiempo, la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) ha iniciado varios proyectos para apoyar financiera y técnicamente el desarrollo sostenible en los países más pobres de la región.

Ahora bien, más recientemente, el *conflicto colombo-venezolano* de 2009 puso a prueba, de nuevo, el liderazgo brasileño y su capacidad mediadora. Como se sabe, el acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos de 2009, por el que ambos países manifestaban su deseo de combatir con mayor eficacia el narcotráfico y el terrorismo y que permitiría a los Estados Unidos el acceso a bases militares en Colombia, (incluyendo la Base Militar de Palanquero), provocó la reacción de Venezuela y, lo que nos interesa ahora, que se activase UNASUR como foro regional para la resolución de conflictos. Tras la Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de este organismo, que tuvo lugar en Quito el 29 de julio de 2009, se sentaron las bases para que los Presidentes de UNASUR aportaran soluciones al conflicto que, finalmente, «se desactivó» en buena parte por la mediación de Brasil, que impulsó que se celebrase una reunión extraordinaria en San Carlos de Bariloche (Argentina), en agosto de ese año.

*La Declaración de Bariloche* refleja no sólo los elementos del conflicto sino que pone de manifiesto, también, *el carácter y los modos pacificadores* de quienes respaldaban que se llegase a un acuerdo entre Colombia y Venezuela o, al menos, que el conflicto no llegase a poner en peligro la paz en la región. Por esto, podemos destacar de esta Declaración el objetivo de «fortalecer a Sudamérica como zona de paz, comprometiéndonos a establecer un mecanismo de confianza mutua en materia de defensa y

---

(77) SENNES, Ricardo: op. cit. .

(78) GRATIUS, Susanne: op. cit., 18-19.

seguridad, sosteniendo nuestra decisión de abstenernos de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial de otro Estado de la UNASUR». Al mismo tiempo, para satisfacer las pretensiones colombianas se apuntó el «compromiso de fortalecer la lucha y cooperación contra el terrorismo y la delincuencia transnacional organizada y sus delitos conexos: el narcotráfico, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, así como el rechazo a la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley». Y para dar satisfacción a las reivindicaciones venezolanas se reafirmó que «la presencia de fuerzas militares extranjeras no puede, con sus medios y recursos vinculados a objetivos propios, amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación suramericana y en consecuencia la paz y seguridad en la región». Brasil estuvo en el centro de todas estas decisiones con el apoyo incondicional del Gobierno argentino.

Más allá de situaciones concretas, el papel de Brasil en su función de pacificación que, a la postre, hace que se le observe como una potencia regional ha quedado reflejado, asimismo, en la decisión de establecer un Consejo Suramericano de Defensa. La creación de este organismo se debe a la iniciativa de Brasil que desde 2007 expresó su voluntad de que se instaurase. Con seguridad, estamos en presencia de una de las propuestas a las que las autoridades brasileñas dedicaron mucho tiempo y esfuerzo (79). En realidad, como se ha dicho «el Consejo Suramericano de Defensa, propuesto por el presidente Lula da Silva durante la reunión constitutiva de UNASUR en Brasilia, refleja la reconfiguración de poder que la región ha comenzado a experimentar en materia de seguridad y defensa» (80).

En suma, podemos constatar que Brasil ha configurado su propio espacio y que actúa con protagonismo en el área suramericana. En esta región se ha producido «la aparición de Brasil como un líder regional que posee voluntad política y potencialmente toda la capacidad para consolidar y articular una nueva relación de este espacio geográfico en el concierto internacional» (81).

---

(79) A. Moreira, Consejo Suramericano de Defensa., Hacia una integración Regional en Defensa, RESDAL 2008, [www.resdal.org/csd/documento-de-debate-angela-moreira.pdf](http://www.resdal.org/csd/documento-de-debate-angela-moreira.pdf). Fecha de consulta 26.10.2010.

(80) TICKNER Arlene B.: «A propósito del Consejo Suramericano de Defensa», *El espectador.com*, <http://www.elespectador.com/impreso/internacional/articuloimpreso-proposito-del-consejo-suramericano-de-defensa>. Fecha de consulta 23.10.2010.

(81) GRIFFITHS John E., «Procesos de integración regional en defensa: ¿Consejo Sudamericano de Defensa -UNASUR- Un nuevo intento?», *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, vol. 3, nº. 1, 2009.

Por lo que concierne a lo segundo, el menor interés de Brasil por América Latina y el Caribe deriva tanto del fracaso de los esfuerzos de cooperación e integración latinoamericanos (82) como de la deriva de México y otros países latinoamericano-caribeños de participar en marcos político-económicos diferentes, en particular en sus relaciones con los Estados Unidos. La tradicional posición *latinoamericanista* de Brasil ha reducido su intensidad sin abandonar, eso sí, el conjunto de sus intereses sobre ese espacio. Además, la propia indefinición de un espacio que abarque a América Latina y el Caribe no ha contribuido a que las autoridades brasileñas centren tanto su acción en esta área y que avancen más en la región suramericana que tiene unos perfiles más precisos.

En cualquier caso, no se puede decir que se haya producido, todavía, un abandono en la política exterior brasileña del eventual liderazgo de Brasil en la zona y, por lo menos, permanece su interés por participar en las decisiones que se adopten en los foros que la representan. No por casualidad la Primera Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) tuvo lugar, en 2008, en Salvador de Bahía a iniciativa de Brasil. La *Declaración Final* de esta Cumbre expresó «la convicción de que la integración política, económica, social y cultural de América Latina y el Caribe es una aspiración histórica de sus pueblos y constituye un factor necesario para avanzar hacia el desarrollo sostenible y el bienestar social en toda la región» (83). Por lo demás, el desarro-

---

(82) Es verdad que «el nuevo contexto latinoamericano y caribeño genera procesos simultáneos que tienden a la integración y a la fragmentación. Expresión de lo anterior son la importante cantidad de iniciativas y propuestas de integración de carácter regional y subregional y manifestación de lo segundo son las tensiones que fragmentan con visiones y propuestas políticas diferentes a países de la región. A ello se unen la emergencia de diferentes contenciosos, muchos de los cuales están en litigio en la Corte de la Haya. América Latina y el Caribe no poseen una visión político-estratégica concertada y la coordinación de posiciones es limitada», Francisco Rojas Aravena, Unión Latinoamericana y del Caribe: ¿Es una opción viable para consolidar el multilateralismo latinoamericano?, <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/04730.pdf>.

(83) El interés de Brasil y su colaboración con México se observan en los preparativos de la Cumbre. En efecto, «desde que se iniciaron los preparativos para la I Cumbre de América Latina y el Caribe-CALC se desplegó una acción diplomática latinoamericana y caribeña nunca antes vista. Se dio paso a la I Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de América Latina y el Caribe, el 6 de octubre de 2008 en Río de Janeiro-Brasil, para iniciar los trabajos preparatorios de la I CALC. Luego se generó la I Reunión de Altos Funcionarios (RAF), el 14 de noviembre de 2008 en Zacatecas-México. Esta se realizó en paralelo con la XXVII Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Río en Zacatecas-México. Además fue Copresi-

llo de la Segunda Cumbre y el comportamiento de Brasil al hilo de ésta dejan claro que, en modo alguno, la política exterior brasileña olvida el espacio latinoamericano-caribeño.

En otras palabras, aunque la atención de Brasil se concentre en el área suramericana ello no supone, desde luego, el abandono de los intereses brasileños en una zona más amplia que estaría conformada por el conjunto de los Estados latinoamericanos y caribeños y que puede servirle a Brasil de plataforma para afirmar su papel de potencia regional. Por lo menos en dos ámbitos los intereses de Brasil en esta zona permanecen intactos:

Por un lado, a la vez que Brasil consolida su liderazgo en Sudamérica, está interesada en extender su acción ¿y su liderazgo? (compartido o no) en las relaciones con los países centroamericanos y México así como con los países del Caribe. Ello le permite consolidar su papel de potencia regional y aprovechar los beneficios de un espacio que en modo alguno le es hostil y que le afianza en el continente americano en su conjunto. Por ello, con ocasión de la Primera Cumbre CALC se ha dicho que «el Gobierno de Brasil define la CALC como la primera oportunidad que los líderes de ambas regiones tendrán para conversar –sin tutelas– y para debatir con –perspectivas y agendas propias–». En esta línea, se recuerdan las palabras del canciller brasileño para quien «el diálogo entre los Jefes de Estado y de Gobierno en la CALC representa una oportunidad inédita de avanzar en la agenda común a partir de una perspectiva propia» (84).

A ello responden algunos comportamientos de Brasil en esta área, entre los que podemos destacar: primero, el interés por alcanzar *un acuerdo estratégico con México* dejando abierta la posibilidad de llegar,

---

*didada por Brasil y México*. En esta reunión se avanzó en la discusión de los temas de un primer borrador de Declaración propuesto inicialmente por la parte brasileña. A continuación se llevó a cabo la II Reunión de Altos Funcionarios (RAF), el 12 y 13 de diciembre 2008 en Sauípe-Bahía- Brasil, con la finalidad de elaborar la Declaración que los Jefes de Estado y de Gobierno de la I CALC. Y, como ya sabemos, la I CALC sobre Integración y Desarrollo se celebró el 16 y 17 de diciembre 2008 en Bahía-Brasil». ROCHA VALENCIA, Alberto, «Integración, autonomía y unidad regionales: La comunidad de estados latinoamericanos y caribeños», *Contextualizaciones Latinoamericanas*, año 2, número 3, julio –diciembre de 2010.

(84) Cumbre de América Latina y el Caribe en Brasil, <http://www.articuloz.com/politica-articulos/cumbre-de-america-latina-y-el-caribe-calc-en-brasil-686963.html>. Fecha de consulta 23.10.2010.

más adelante, a un Tratado de Libre Comercio entre ambos Estados. En palabras del Presidente Lula da Silva: México no debería sustentar su economía sólo en un tratado con Estados Unidos, sino que «tiene que mirar hacia Sudamérica y a Brasil, porque tenemos una economía parecida» (85); segundo, cabe indicar, a pesar de todas las dificultades que existen, cómo han mejorado *las relaciones entre Cuba y Brasil*, de tal modo que «el estado actual de las relaciones de Brasil con Cuba apunta hacia un incremento del comercio, de la cooperación académica y científica, y hacia la total estabilización de las relaciones políticas en el nivel de las organizaciones internacionales» (86).

Y, por último, en esta línea debemos interpretar, también, la participación de tropas brasileñas en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) (87). En efecto, además de estas «intervenciones» diplomáticas en conflictos políticos en su vecindad, Brasil ha participado en numerosas Misiones Internacionales de Paz, auspiciadas por la OEA o la ONU en las que demuestra su voluntad política por promover paz y estabilidad a través del *soft power*, y por ganar peso en las relaciones internacionales.

De las más de 30 Misiones Internacionales de Paz en las cuales ha participado Brasil desde la década de 1960, nueve han sido en América Latina, siendo la más importante la de Haití. Prueba de ello es que Brasil asumió en 2004 el liderazgo político-militar de la MINUSTAH, demostrando su creciente compromiso político, humanitario y militar (conjuntamente con otros países latinoamericanos) para poner fin a conflictos en su vecindad. Esto representa un cambio de paradigma en su política exterior basado en el principio de la no intervención y el respeto de la soberanía nacional.

Por otra parte, las potencias emergentes, y en este caso Brasil, son agentes de primer orden para una cooperación más estrecha entre el Norte y el Sur en la promoción de la paz, con efectos que benefician a ambas partes. En este contexto, una participación más activa de las potencias emergentes del Sur, entre ellas Brasil fomentaría progresiva-

---

(85) *El Economista.mex.* Brasil y México pactan acuerdo estratégico, 24 febrero, 2010.

(86) Benício Schmidt, Relaciones entre Brasil y Cuba, Dossier Brasil, Encuentro 151, [http://www.iela.ufsc.br/uploads/uploadsFCkEditor/File/cuba\\_brasil.pdf](http://www.iela.ufsc.br/uploads/uploadsFCkEditor/File/cuba_brasil.pdf).

(87) Como se sabe, este hecho ha dado lugar a múltiples análisis. Ver, en particular, Leandro Leone Pepe y Suzeley Kalil Mathias, Operaciones de paz de las Naciones Unidas: la perspectiva brasileña, *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 19, n° 1, 2005, 57-71.

mente un sistema internacional más favorable para el Sur basado en el multilateralismo y la cooperación entre los Estados (88).

Por otro lado, uno de los medios de acercamiento de Brasil a *la Unión Europea* es dejar constancia de su interés por América Latina y el Caribe y, por ello, no nos debe extrañar que la Primera Cumbre ALCUE (América Latina-Caribe-Unión Europea) tuviese lugar en Río de Janeiro en 1999. La consideración de *Brasil como socio estratégico de la Unión Europea* a partir de 2007 no sólo es el resultado de los avances que, en los últimos años, Brasil ha experimentado en la escena internacional y por su desarrollo interno sino, también, por su papel de líder o participe en determinadas zonas de América, entre las que tenemos que destacar América Latina y el Caribe.

En definitiva, observamos cómo la política exterior brasileña se estructura también sobre el escenario latinoamericano-caribeño como uno de los fundamentos del protagonismo de Brasil en América.

## **VOCACIÓN UNIVERSAL**

Para ser una potencia internacional un requisito fundamental es participar en los foros decisivos o de gran impacto en las relaciones internacionales, como ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, o de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Sin embargo, Brasil no es miembro de ninguno de ellos como tampoco lo es del Grupo de los Ocho (G-8), el grupo de los Estados más industrializados.

En este sentido, uno de los objetivos de Brasil, en su estrategia de convertirse en una potencia a nivel mundial, es ingresar en algunas de estas plataformas de poder e influencia (89). Esta estrategia le permitiría insertarse en el sistema internacional sin definirse como adversario, sino como representante del mundo en vías de desarrollo que, como consecuencia de su peso creciente, busca una participación más activa y está dispuesto a compartir las responsabilidades a nivel global.

Por ello Brasil lleva tiempo tratando de ganar más peso en la agenda internacional y, particularmente, en las Naciones Unidas y en las institu-

---

(88) JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea, op. cit., 176-178.

(89) FLEMES, Daniel: «Emerging middle Powers» soft balancing strategy: state and perspectives of the IBSA Dialogue Forum», *GIGA Working Papers*, nº 57, agosto 2007.

ciones económicas internacionales. De hecho, Brasil es el único actor latinoamericano que no sólo ha diversificado sus intercambios comerciales, sino que también cuenta con una política exterior universalista y con capacidad de influir en foros internacionales. Muestra de ello es la creación, a iniciativa de Brasil, del Grupo de los 20 (G-20) (90) en el marco de la OMC y del foro de diálogo IBSA (India, Brasil, Sudáfrica) (91).

Por lo tanto, uno de los principales éxitos del programa de Gobierno de Lula da Silva (2007-2010), en materia exterior, hubiera sido conseguir un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La Organización Mundial del Comercio (OMC) es la segunda plataforma de la política exterior de Brasil en el plano global. Junto con India, Brasil es uno de los países del mundo que más quejas ha formulado ante el sistema de solución de controversias del foro. De este modo, Brasil utiliza la OMC para ganar influencia internacional y fortalecer el cumplimiento de las reglas y normas internacionales.

## CONCLUSIONES

No se puede decir que, siguiendo los parámetros tradicionales, Brasil deba ser considerado como una potencia *a nivel global*. Ni posee armas nucleares (porque no entra dentro de sus ambiciones) ni ocupa un puesto permanente en el Consejo de Seguridad y es muy posible que no sea clave su participación en foros internacionales en los que se deciden aspectos centrales de las actuales relaciones internacionales. Más aún, habitan en este Estado elementos de inestabilidad en el orden interno que se plasman en los índices de violencia o en la desigualdad. No obstante, es el comportamiento de Brasil en el escenario internacional el que conduce, también, a un resultado de esta índole. En efecto, la política exterior brasileña ha optado por afirmar el liderazgo y participación de Brasil a través de mecanismos y fórmulas que no presentan un Estado con intereses hegemónicos sino que se manifiesta mediante

---

(90) El G-20 está conformado por el conjunto de países emergentes que ejercen una influencia a nivel regional, entre los que se encuentran, además de Brasil, México, Argentina, Rusia, Sudáfrica, India y China, entre otros.

(91) Brasil tomó la iniciativa de lanzar en 2003 el foro de diálogo trilateral IBSA para fomentar la cooperación y aumentar su impacto global. El objetivo de IBSA es incrementar su influencia en los organismos internacionales existentes para fomentar el desarrollo y la paz, la democracia y la protección de los derechos humanos y del medio ambiente. JOHN DE SOUSA, Sarah-Lea: op. cit., 168-170.

formas más «blandas» de ejercer poder en las relaciones internacionales. Los resultados de una política así no son despreciables. Por de pronto, no se pueden examinar los «centros de poder» consolidados o emergentes en el planeta sin referencias a este Estado suramericano y sólo a él dentro de ese espacio y, por si fuera poco, el conjunto de la Comunidad internacional y, en particular, los Estados más poderosos observan con nitidez la relevancia de Brasil. Desde luego, la Unión Europea y los Estados Unidos reconocen que tiene una proyección muy significativa en la comunidad internacional.

La importancia de Brasil en *los marcos regionales* presenta elementos de gran contradicción. Por un lado, va afirmando progresivamente un espacio propio, con identidad y características singulares, en el que ejerce su liderazgo. La acción exterior brasileña ha derrochado numerosos esfuerzos por instaurar y consolidar a Sudamérica como un espacio reconocido en la escena internacional y, además, abierto al establecimiento de procesos de cooperación e integración. Pero, por otro lado, el significado económico de Brasil en la región se desarrolla a la par de atisbos de debilidad en la dimensión política y de seguridad. No sólo por el no reconocimiento claro de su liderazgo por parte de otros actores regionales (Venezuela, Colombia e, incluso, Argentina) sino, también, por la opción de ejercer funciones de líder en el marco de actuaciones compartidas. En cualquier caso, la presencia brasileña se deja sentir, sobremanera, tanto en el espacio iberoamericano *como socio necesario* para la política exterior española, así como en el área latinomericana-caribeña que, a pesar de ser una zona mal definida y sin intereses claros, no ha sido abandonada en el discurso y acciones de las autoridades brasileñas.

Con seguridad, en los últimos años se ha producido un cambio en la política exterior brasileña que ha llevado a su fortalecimiento en la escena internacional. La continuidad en esta política y la profundización en algunos de sus aspectos básicos estarán en la base de la afirmación de Brasil como una potencia a nivel global y, sobre todo, en el marco regional en el que actúa.

Por lo tanto, y para concluir, Brasil es un importante actor global que goza de relevancia a nivel mundial y, sin lugar a dudas, regional. Primero porque es el único jugador global de América Latina. Segundo, porque ha tomado el guante y está accionando como una potencia mundial, en lo diplomático, en lo económico y en lo militar. Y tercero porque tiene un

liderazgo político en la persona de su Presidente Lula Da Silva, que es innegable. Aún así, la futura posición de Brasil dependerá de su capacidad para resolver sus problemas estructurales internos, adaptarse a las nuevas realidades internacionales, y tener voz y voto en los principales foros internacionales, para poder actuar como potencia mundial.

El triunfo de la candidata del gobernante Partido de los Trabajadores, Dilma Rouseff, en las elecciones del 31 de octubre de 2010, hace suponer una continuidad de Brasil en el sinuoso camino hacia un liderazgo más que regional, sendero que comenzó a andar el presidente Lula da Silva. Un presidente que deja su cargo con un 80 por ciento de aprobación, el mismo al que Obama se refirió como «el Presidente más popular del mundo».

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **INDIA: ¿DEMASIADA ARCILLA EN LOS PIES DEL TITÁN?**

---

---

## INDIA: ¿DEMASIADA ARCILLA EN LOS PIES DEL TITÁN?

IGNACIO PRIETO VÁZQUEZ

---

---

El pasado 12 de octubre y mediante una votación sustancialmente favorable, evidencia de un amplio consenso internacional, la República India fue elegida nuevo miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el lapso 2011-2012, como representante del continente asiático. Al día siguiente se clausuraba en el Estadio Jawaharlal Nehru de Delhi la XIX edición de los Juegos Deportivos de la Commonwealth (JDC), con notable aplauso público y el habitual alivio por parte de las autoridades indias de haber alcanzado un codiciado éxito mediático, sin haber tenido que pagar el terrible tributo con que, en las últimas décadas, el terrorismo internacional trata de pechar estos vulnerables espectáculos de masas.

Ambos acontecimientos representaban importantes hitos en la senda de la República India por alcanzar el reconocimiento internacional del papel protagonista a que aspira en la arena política asiática e incluso mundial. Además su consecución planteaba a Delhi el reto de cómo alcanzar dos nuevos y casi inmediatos objetivos en ese largo camino que se propuso a sí misma cuando, en la última década del siglo pasado, experimentó los primeros éxitos económicos que convencieron a sus dirigentes de que la emergencia de India como gran potencia se encontraba a su alcance: la obtención de un escaño permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y la concesión por parte del Comité Olímpico Internacional (COI) de la organización de unos Juegos Olímpicos en el curso de la próxima década.

Si el primero de ellos pudiera parecer más cercano, en vista tanto de las urgencias que transmiten importantes sectores internacionales –comenzando por el propio Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon y

*India: ¿demasiada arcilla en los pies del titán?*

continuando por el Presidente estadounidense, Barak Obama– respecto a la necesidad de remodelar el Consejo de Seguridad de la ONU para adaptarlo a las realidades actuales del mundo globalizado, como del peso específico que India comienza a demostrar en organizaciones supranacionales claves, aunque siempre sujeto a procesos de negociación delicados y, por ello mismo, de no inmediato desenlace, el segundo parece bastante más remoto.

Y eso pudiera ser así porque, a pesar del éxito securitario que ha supuesto para India resolver sin incidentes un evento deportivo de la magnitud de los JDC y de ciertos réditos mediáticos obtenidos durante las dos semanas de duración de los Juegos, fallos estructurales en la organización de los mismos –que llegaron al punto de que el Comité internacional de supervisión amenazase con la cancelación del evento a menos de nueve meses de su apertura–, quejas de muy diversa índole de parte importante de las delegaciones invitadas, el bajo nivel de la participación deportiva internacional, junto al parco interés presencial e incluso mediático mostrado por el público indio hacia el vasto esfuerzo organizativo institucional, podrían hacer muy complicada la tarea de que India convenciera al COI de la pertinencia de una próxima candidatura olímpica.

Pero incluso si este segundo objetivo llega a ser orillado por puro pragmatismo en espera de la evolución de la sociedad india hacia cotas de mayor sensibilidad respecto al fenómeno deportivo, lo que han dejado claro los dos acontecimientos mencionados es que la visibilidad india en la arena económica y política mundial resulta ya un hecho irreversible.

## **ALGUNAS CONSIDERACIONES HISTÓRICAS**

Desgraciadamente tal visibilidad ha sido extremadamente tenue durante el pasado siglo, por razones que se tratarán de explicitar a continuación, y ello a despecho de que el mundo indio entró tempranamente en las crónicas históricas que han venido sustentando la visión eurocéntrica del mundo. La audaz expedición de los macedonios de Alejandro el Grande hasta los confines del Indo en el siglo III AC., reveló por primera vez al *ecumene* griego la existencia de grandes culturas, ajenas al más conocido o presentado mundo chino, en vastas extensiones territoriales del Asia del Sur.

A pesar de la perplejidad, interés y casi fascinación que la cohorte de sabios que acompañó al Gran Macedonio en aquella gigantesca *razzia*

del espacio centroasiático– que supuso, como sabido es, la demolición del Imperio Aqueménida, poder que largamente había enseñoreado esa dilatada geografía y su reemplazo por una serie de reinos helenísticos a los que acompañó diferente fortuna histórica–, la India no era tan absolutamente desconocida en el mundo griego, sobre todo en su ámbito mercantil.

Incluso en las tempranas fechas en que se desarrollaba la gesta macedonia un cierto flujo de mercancías de origen indostánico desembocaba con regularidad en el Mediterráneo griego, transitando por una doble vía: bien la de las ciudades griegas bajo despotados persas de las costas del Egeo –los persas aqueménidas experimentaron antes que los sabios y generales de Alejandro la fascinación por los pueblos y culturas allende el Indo–, bien la de navegantes malabares que cruzaban estacionalmente las aguas del Mar Árábigo, remontaban con sus naves el Golfo Pérsico o el Mar Rojo y trocaban sus exóticas mercaderías en emporios egipcios o nabateos que las canalizaban hacia las ricas metrópolis griegas.

En esas fechas tan imprecisas como remotas, ya el universo indio había generado estructuras sociales, religiosas, administrativas, productivas, y, en mucha menor medida políticas, que han llegado hasta nuestros días. Se había consumado ya el desplazamiento, político y geográfico, de una nebulosa de pueblos originarios de base *dravídica* ante el empuje de sucesivas oleadas de invasores *aryos* procedentes del Asia Central, quienes tras su victoria impusieron el Código de Manu como puntal normativo de la estratificación social del mundo indio en castas que perdura hasta nuestros días, y que ha dotado de una sorprendente cohesión y estabilidad interna al por otro lado multifacético y contradictorio caudal humano indostánico. Las tres grandes religiones emanadas de la espiritualidad y sabiduría indias, *hinduismo*, *budismo* y *jainismo*, se hallaban en pleno apogeo, aunque con ventaja coyuntural para los discípulos de Gautama Buda, y se expandían desde India hasta más allá de los confines afganos por el Oeste, la alta meseta tibetana por el Norte y los más remotos ámbitos peninsulares e insulares del Asia Sudoriental. El *sánscrito* –la principal lengua indo-aria en cuya modalidad arcaica se redactaron los Vedas, primer compendio de tratados religiosos del hinduismo, de valencia equivalente al griego clásico en las culturas helénicas– se había convertido en una herramienta lingüística casi perfecta de la mano del gramático Pánini y vehiculaba a todos los horizontes de Asia el pensamiento social, la metafísica y los primeros descubrimientos de la ciencia india. La principal fuente de riqueza de la época en el mundo

indostánico, la agricultura, se desarrollaba de forma imparable tras el dominio tecnológico de sistemas de irrigación en las planicies indo-gangéticas que, aprovechando las anuales lluvias monzónicas y los caudales de los tres grandes cursos de agua de origen himaláyico, Indo, Ganges y Brahmaputra, convertían las tierras que irrigaban en extensiones feraces capaces de producir alimento no sólo para la siempre densa población del subcontinente, sino para los mercados deficitarios de productos agrícolas al este y al oeste de su espacio geográfico.

Frente a este temprano y espléndido desarrollo, sólo en el ámbito político se detecta una inadecuada correspondencia. A pesar de una sorprendente homogeneidad cultural, religiosa, lingüística –no refida esta con la emanación del sánscrito de una miríada de lenguas regionales, similar a la experimentada 500 años después por el latín respecto a las lenguas romances europeas–, la geografía india nunca produjo un imperio «universal», de rango equivalente a los creados por varias dinastías chinas, mesopotámicas o persas o egipcias, que llegase a dominar todo el espacio geográfico del continente y causase un impacto sustancial en su entorno regional próximo.

La experiencia imperial india más aproximada se produce poco después de la muerte de Alejandro de Macedonia (326 AC.), cuando Chandragupta Maurya, adalid del principado de Magadha (actual estado nordestino de Bihar) derrota a sus rivales regionales y comienza una imparable expansión hacia el Oeste y Sur, desde su capital legendaria de Pataliputra (actual Patna). Esta expansión es coronada por su sucesor, el emperador Ashoka, que lleva las fronteras de este primer imperio Maurya, por el sur hasta el Deccan –el extremo meridional del subcontinente, donde ha permanecido hasta nuestros días la componente étnica dravídica como factor predominante– y por el Oeste hasta el actual Afganistán, y entra en las crónicas budistas de la época como el monarca que hizo del mensaje de Buda la religión oficial de su imperio. El gran Ashoka, apoyándose en esa primera *ecumene* budista, deja una honda impronta cultural en sus anchos dominios imperiales.

Paradójicamente el gran imperio maurya entra en la crónica histórica de la época, no por el mecenazgo religioso de Ashoka, ni por lo benéfico de su gobierno sobre el extenso espacio imperial, sino por una marginal derrota militar que uno de sus efímeros sucesores infligió al monarca greco-bactriano Menandro, gobernante de una de las satrapías occidentales del reino seleúcida, el componente más oriental de las porciones

en que se fraccionó el imperio macedónico, cuando aquel se apoderó de sus dominios punjabíes para ser fulgurantemente desalojado de ellos por la rápida reacción militar del monarca maurya.

Esta mínima visibilidad histórica de la más grande estructura imperial indostánica de la época que desbordó por primera vez el espacio subcontinental, se explica por el desinterés mostrado por la cultura india hacia la historia. El mundo, la existencia, son para los indios desde los tiempos más remotos fenómenos cíclicos y repetitivos expresados en el concepto temporal de los *yugas* –ciclos de millones de años que se suceden indefectiblemente unos a otros sin que se altere la esencia de la vida que ellos vehiculan– y por lo tanto fundamentalmente a-históricos. Pasado, presente y futuro son destellos de fenómenos temporales al que el magma de los *yugas* llega a hacer indistinguibles. De ahí la actitud refractaria de la gran cultura india hacia la crónica histórica y la tenue huella dejada por sus construcciones políticas en la historiografía de la época.

En cualquier caso el espléndido Imperio maurya se desmoronó a los pocos años de la muerte de Ashoka y las ricas tierras indias suscitaron la codicia de sus vecinos occidentales –reinos helenísticos, confederaciones nómadas emergentes de *shakas* (escitas) y *kushans*– que asolaron sus territorios periféricos y temporalmente controlaron espacios geográficos a uno y otro lado de las márgenes del Indo. En el interior de la masa continental india, tras un interregno de inestabilidad y anarquía, emerge una galaxia de principados sucesorios de débil entidad que apenas dejan rastro histórico reseñable, aunque el esplendor cultural y religioso se mantenga en gran medida.

Sólo seis siglos después una nueva empresa imperial, conducida por la dinastía Gupta (320-490 DC.), originada en el mismo espacio geográfico que vio nacer a su predecesora maurya, alcanza a controlar alrededor de las dos terceras partes de la masa subcontinental india, pone coto a las invasiones centroasiáticas, afirma su supremacía política durante más de siglo y medio, hace tributarios a reinos himaláyicos y birmanos, y genera un florecimiento artístico y cultural que muchos historiadores han dado en calificar como la Edad de Oro del mundo indio. Es durante el periodo Gupta que se elaboran los *Puranas*, grandes recensiones de la mitología, filosofía, religión y poesía indias, la ciencia produce avances del calibre de la difusión del sistema decimal y la utilización del número cero en matemáticas, el desarrollo de la medicina ayurvédica o Ciencia

de la Longevidad y la implantación de nuevas técnicas en la industria metalúrgica. La danza alcanza sus máximas cotas de expresividad, dando lugar a los modelos clásicos, y la arquitectura religiosa hinduista llega a su apogeo de espectacularidad y belleza.

Como el historiador A.L. Basham (1) concluye, en su libro clásico sobre la India antigua: «Durante la mayor parte de su historia la India, aun constituyendo una unidad cultural, fue desgarrada por guerras intestinas. Sus gobernantes fueron taimados y sin escrúpulos. Hambrunas, inundaciones y epidemias hacían acto de presencia regularmente y aniquilaban a millones de seres humanos. La desigualdad de nacimiento tenía sanción religiosa y la suerte de los humildes era generalmente dura. Y sin embargo nuestra impresión de conjunto es que en ningún otro lugar del mundo antiguo las relaciones entre hombre y hombre, entre hombre y estado, fueron tan honestas y conciliadoras. Para nosotros la característica más destacada de la India antigua es su humanidad. Nuestra segunda impresión es que sus pueblos disfrutaban de la vida, deleitándose con pasión, tanto en los objetos de los sentidos como en las cosas del espíritu».

Pues bien, este dilatado período de bonanza y relativa armonía socio-política a que se refiere Basham, parece extinguirse con el desmoronamiento del Imperio Gupta y el nuevo fraccionamiento político de los territorios sobre los que extendió su dominio. El universo indio desgarrado por luchas intestinas se ensimisma y se produce el eclipse histórico de casi un siglo antes de que vuelva a dar trazas de existencia, esta vez de nuevo como presa codiciada de invasores foráneos procedentes del Occidente próximo.

En este caso se trata de la primera oleada de la expansión árabe, que alcanza entre el 711- 712 (aproximadamente la misma época en que aquella comenzaba a poner el jaque al poder visigodo en España) territorios del Sindh, en el curso bajo del Indo. Aunque estas primeras incursiones casi nunca rebasaron la frontera natural del gran río, sí estimularon el interés y la codicia de pueblos centro-asiáticos recientemente convertidos a un Islam expansivo, que cada vez incursionaron con mayor profundidad y mejor fortuna en las ricas regiones agrícolas del Punjab. Finalmente en el año 1001 un emir turcomano, Mahmud de Ghazni, con base en el Afganistán oriental, devasta en una serie de expediciones exitosas los principados hindúes occidentales, penetra en el corazón del

---

(1)A.L. Basham: *The Wonder That Was India*. Rupa & Co, New Delhi,2001

mundo gangético y, saqueando y destruyendo el gran templo hindú de Somnath en Gujarat, inauguraba la larga era de influencia islámica en el mundo indio. Con este embate, la India volvía a convertirse en sujeto pasivo de su historia.

Sólo a partir de 1192, no obstante, cuando Muhammad de Ghor, otro caudillo turcomano con base territorial afgana, derrota al rey de Ajmer y Delhi, Prithviraj, y ocupa temporalmente la capital del norte de India, comienza la influencia islámica en el subcontinente. Ghor se erige en Sultán de Delhi, extiende su dominio hasta la remota Bengala y abre la puerta a la primera dinastía musulmana, la de los Turcos o Esclavos, que hace de Qutb-ud-Din su primer monarca.

Desde ese momento y durante seis siglos y medio el Islam es el principal vector de la política y la historia indias. Siete dinastías musulmanas –aparte de la mencionada de los Esclavos, las de los Khiljis, Tuglhaqs, Sayyids, Loddis, Afganos y Mughals– se suceden en el trono de Delhi. La última de ellas, establecida a partir del primer cuarto del Siglo XVI por el caudillo *timúrida* Babar, aunque sólo consolidada por su nieto Akbar veinte años más tarde tras un turbulento interregno afgano, es la que obtuvo mayor resonancia histórica, tanto por la amplitud de los territorios que llegó a controlar (que se extendían desde el presente Uzbekistán hasta Bangladesh, y por el Sur hasta la mitad del Deccan histórico), como por las riquezas que acumuló (las cuales muy tempranamente suscitaron la codicia de la emergente potencia marítima de España y Portugal), y la suntuosidad y vigor de las creaciones culturales que desarrollaron. Este imperio Mughal, casi prácticamente contemporáneo en su desarrollo, apogeo y decadencia al otro gran imperio musulmán a su occidente, el Otomano, vio acelerado su declive por el choque con la expansión colonial europea, que se convirtió en irresistible para su cada vez más decrepitas estructuras de poder a partir de mediados del Siglo XVIII.

Apenas seis años después de que Colón descubriera América en su intento de encontrar una ruta occidental hacia la India, el portugués Vasco de Gama es coronado por el éxito en similar empeño en la oriental y sus navíos echan el ancla en el puerto malabar de Calicut, actual estado indio de Kerala, en 1498. Pronto una cadena de establecimientos portuarios –Goa, Cochín, Diu, Bombay y Colombo– jalonan la costa sudoccidental india para apoyar el lucrativo comercio portugués de especias indostánicas. En pocos años rivalizan con ellos otros enclaves establecidos por las nuevas potencias navales europeas de Inglaterra, Holanda,

*India: ¿demasiada arcilla en los pies del titán?*

Francia y Dinamarca (Surat, Madras, Pondichery, Tranquebat, Calcuta) en pos de los jugosos beneficios que el comercio de especias inyectaba en la revolución mercantil protagonizada por dichos nuevos poderes marítimos.

Este segundo gran asalto europeo a las riquezas indias coincide con el declive inicial del poder mughal, representado por los fracasos del último de sus grandes emperadores, Aurangzeb, en su afán de frenar la osadía de los príncipes maratahas al sur de sus territorios y de penetrar en profundidad en el siempre turbulento Deccan. Pero también con el inicio de la decadencia de los reinos ibéricos, cuya unión en el 1580 sobre la testa coronada de un Habsburgo español, había dejado las posesiones lusitanas en India bajo control hispano.

Apartadas pronto de la pugna por las riquezas indostánicas las declinantes potencias ibéricas, desde principios del siglo XVIII su expolio se convierte en un juego a tres bandas entre las respectivas Compañías de las Indias Orientales de Inglaterra, Holanda y Francia, en la que poco a poco va imponiéndose el poderío naval y comercial británico, junto a una remarcable coherencia política para aprovechar el vacío creado por la desaparición de Aurangzeb y las dificultades a que se tuvieron que enfrentar sus inmediatos sucesores para intentar preservar el núcleo central de los territorios imperiales, contra el asalto de los principados emergentes de *sijkhs*, *marathis* y *rajputs*. Es solo en 1757, tras la victoria de Plassey, cuando tras un largo pulso militar y diplomático con diferentes alternativas que no alcanzó su desenlace hasta ese momento en el teatro de operaciones de Bengala, que la Compañía inglesa, timoneada por Lord Clive se convierte en árbitro de la política indostánica, a más de poder fáctico y tutelar de la lánguida pervivencia durante el siglo siguiente del imperio mughal.

Este papel tutelar de la Compañía Inglesa de Indias sobre los asuntos políticos indostánicos, con el hilo conductor de su consolidación como beneficiaria exclusiva de extraordinarios réditos comerciales, funcionó satisfactoriamente tanto para ella como para su lejana metrópolis insular durante los siguientes cien años. La transferencia progresiva del poder político y comercial del cada vez más deshilvanado imperio mughal y de los principados periféricos que tanto lo apoyaban como desafiaban su control y contestaban abiertamente su autoridad, resultó menos problemático de lo que los continuos, aunque siempre limitados geográficamente, conflictos militares que les acompañaron sugieren. Y ello debido

a dos diferentes circunstancias. Por un lado los británicos desplazaban a un poder gastado, caduco, que apenas podía asegurar las necesidades básicas de la siempre torrencial demografía indostánica. Por otro el mercantilismo occidental representado por la Compañía era un horizonte que las clases privilegiadas no querían privarse de explorar. Pero además, para erosionar el poder musulmán, los occidentales utilizaron con habilidad y pertinacia el cortejo y patronazgo de dirigentes hindúes e hicieron de ellos sus principales aliados, sintonizando así plenamente con la aspiración de la mayoría de la población hindú a poner punto final a la larga dominación musulmana de su territorio ancestral.

Tal aquiescencia al nuevo tutelaje británico representado por la Compañía, resultó a la larga engañosa por la espontaneidad y fluidez con que se produjo, induciéndola a que en el curso del siguiente siglo prefiriese concentrarse en la organización de un vasto sistema de captación de riquezas y el apuntalamiento militar de los anchos territorios que alcanzaba a controlar, y omitiera rastrear el impacto de las importantes transformaciones internas que la sociedad india iba experimentando en su choque con la inmensamente ajena cosmovisión que el nuevo poder representaba. Y ambos, impacto y transformaciones, se fueron haciendo cada vez más hondos e insoslayables. A partir de la segunda mitad del XIX menudearon asonadas, motines y protestas de la población contra ciertas prácticas de la Compañía, sobre todo aquellas que atentaban contra la intangible estructura de castas o evidenciaban la preferencia a colocar a nativos de religión cristiana en puestos de responsabilidad media de la administración emergente. A principios de 1857, estas tensiones desembocaron en el Motín de los Cipayos que sacudió con violencia el *statu quo* reinante, al producirse la conquista por los sublevados de dos de los históricos centros de poder en India, Delhi y Luknow, lograr la participación en la rebelión tanto de príncipes musulmanes como hindúes, incluidas las principales figuras del ya nominal poder mughal, colocando al borde del colapso el percibido como firme dominio de la Compañía sobre el mundo indostánico.

El sobresalto del 57 actuó en la metrópoli como un poderoso revulsivo para que se acordasen finalmente medidas decisivas, ya esbozadas en la década precedente, para consolidar la presencia británica en India. La de mayor relevancia fue el desplazamiento de la Compañía de Indias de la preeminencia política que ocupaba y la transferencia de su papel al gobierno británico, concentrando de paso los tres centros de poder preexistentes (Madrás, Calcuta y Bombay) en uno singular radicado en

Calcuta. También se reguló, amplió y diseñó el acceso al Ejército anglo-indio de efectivos y cuadros bajos y medios locales, privilegiando la recluta de las conocidas como «razas guerreras» –*gorkhas, sikhs, gujjars, pashtuns, dogras, bengalis, rajputs, kumauni, nairs, jats, etc*– las cuales, aparte de su superior aptitud castrense, ofrecían la ventaja de pertenecer a comunidades minoritarias y periféricas; y se inició la creación de una nueva burocracia estatal con la formación según los más puros esquemas metropolitanos de personal local (en principio naturalmente confinada a los vástagos de la aristocracia o terratenientes nativos) para generar una sólida administración anglo-india. Finalmente se permitieron los primeros atisbos de participación política mediante la autorización de funcionamiento a organizaciones filantrópicas y culturales, que pronto despejaron el camino para el establecimiento de formaciones políticas que dirigieron el movimiento por la independencia.

La ruta hacia ella fue larga, sobresaltada –los conflictos políticos en la Europa del XIX, y sobre todo el estallido de la I Gran Guerra provocaron que el proceso adoleciese de fluidez– pero mucho menos traumática que en otras experiencias de liberación colonial más o menos contemporáneas, sobre todo si se considera la entidad de los territorios cuya suerte se jugaba y el enorme peso específico que los dominios indios llegaron a adquirir para la corona británica. Tras la I Guerra Mundial y el titánico esfuerzo militar y productivo que supuso para el mundo indio respaldar a la metrópolis, en momentos de extremada debilidad y, sobre todo, preservar sus anchos espacios imperiales, la suerte parecía echada y la independencia exigida por líderes del calibre de Gandhi, Nehru, Jinnah, Chandra Bose, Ambedkar, Abdul Kalam, VS. Patel o, con otro acento, Vivekananda o Tagore, parecía al alcance de la mano.

La metrópolis sin embargo necesitó otros treinta años de introspección, el movimiento independentista los mismos de lucha cada vez más agria y la aparición de fisuras irreparables en su seno, como la que enfrentó al Partido del Congreso Nacional de Gandhi-Nehru con la Liga Musulmana de Ali Jinnah, que desembocó después en el cataclismo humano de la Partición, y sobre todo la devastación del mundo europeo por el huracán de la II Guerra Mundial, para que Londres aceptase en 1947 la imposibilidad de seguir gobernando sobre el espacio indostánico.

Llegados a este punto, la rápida decisión del gobierno británico de modificar la relación con sus territorios indostánicos, transformándolos inicialmente en Dominios de la Corona, lo que entrañaba su independen-

cia de hecho, resultó atormentada por los disturbios sangrientos que desde el año anterior enfrentaban a las comunidades hindú y musulmana. La incapacidad de las autoridades británicas para poner coto a esa guerra civil comunitaria, que a los propios líderes independentistas se les fue de las manos a pesar de los denodados esfuerzos del Mahatma Gandhi para, al menos, aminorar su letal virulencia, acortó el proceso de independencia que en agosto del 1947 desembocó en la creación de dos Dominios, India y Pakistán –este último constituido por dos territorios situados en los flancos noroccidental y nororiental de la India y separados por dos mil kilómetros–, nacidos con el estigma del antagonismo y la enemistad.

## **LA INDIA CONTEMPORÁNEA**

Este pecado original de las independencias de los dos grandes países sudasiáticos marcó desde muy temprano las relaciones entre India y Pakistán. A los esfuerzos de los nuevos líderes nacionales por detener la serie de masacres, desplazamientos de población, destrucción de la propiedad y reasentamiento de las emigraciones forzadas a uno y otro lado de la nueva frontera, se sumaron el asesinato de Gandhi a principios de 1948 –precisamente a manos de un ultra-nacionalista hindú, ofuscado por la responsabilidad que la derecha india achacaba al Mahatma en la aceptación de la Partición– que privó de su inapreciable guía espiritual al naciente país en ese crítico momento y la primera confrontación armada entre los dos vecinos indostánicos, motivada por las discrepancias respecto a la esfera de influencia regional en que debía situarse el principado dogra de Cachemira.

Este primer conflicto político y militar entre Delhi e Islamabad se cerró en falso con una ambigua resolución del CS/ONU (47CS/48) que invocaba la celebración de un referéndum para dirimir la cuestión, la fijación de una línea de alto el fuego y la división del territorio cachemirí en dos porciones, una al norte y noroeste controlada de facto por Pakistán y otra de Sudoeste a Nordeste gobernada por India bajo la premisa legal de que el Maharaja Ránjit Singh había solicitado y obtenido el acceso a la Unión India. Desde entonces y hasta el día de hoy, el disenso cachemirí constituye el principal foco de tensiones y enfrentamientos armados entre India y Pakistán.

Con estos comienzos es de imaginar que la andadura inicial del nuevo país fuera cualquier cosa menos fácil. Un primer y grave escollo políti-

co, la integración en la Unión India de los 265 estados principescos, cuya peculiar relación con la corona británica les dejaba al margen del acta de independencia y su decisión sujeta a la voluntad de los respectivos soberanos, fue sorteado con limpieza y rapidez por el PM. Jawaharlal Nehru –gracias a la gestión magistral de su Ministro de Interior, VS. Patel–, quien consiguió que 263 de ellos firmaran el protocolo de adhesión a la Unión en menos de un año. Las gestiones de Patel se estrellaron solamente contra el empeño del Nizam de Hyderabad –el estado sureño más rico, cohesionado y moderno en el momento de la independencia– de labrarse un país independiente sobre los amplios territorios bajo su soberanía. El reto era inaceptable para Delhi porque significaba privar al naciente estado de la contigüidad territorial que permitiese una normal gobernanza, por lo que Nehru no dudó en lanzar parte de su aguerrido ejército contra las bien entrenadas (por asesores alemanes) y equipadas tropas del Nizam. En pocas semanas, sin embargo, estas fueron barridas por la superioridad de las unidades indias y el soberano, Mir Osman Ali Khan Siddiqi, forzado a firmar la petición de acceso a la Unión.

El último de los estados principescos no integrados formalmente en el territorio que la corona británica entregó al poder sucesorio en Delhi fue el de Cachemira. Como anteriormente se ha mencionado, su acceso formal a la Unión se produjo en 1948, pero por razones constitucionales no tuvo efecto hasta 1954. A pesar de ello, la existencia de resoluciones del CS/ONU no desarrolladas y de profundos disensos entre la población cachemirí respecto a la conveniencia de ligar a India su futuro político, han hecho de Cachemira foco de turbulencias sin cuento hasta nuestros días.

Entre estas turbulencias no son las menores haber sido el origen de cuatro de los conflictos armados (1948, 1962 –en este caso contra la República Popular China (RPCH)–, 1965 y 1999) que han perturbado el desarrollo del país y profundizado la aguda animosidad que desde la independencia prevalece entre India y Pakistán. Esta animadversión vecinal catalizó en gran medida la participación armada de Delhi en el otro gran conflicto regional, el que llevó a la independencia de Bangladesh en 1971, contra los intereses de Islamabad.

Desde el punto de vista territorial quedaban por resolver la integración en India de los enclaves franceses de Pondichery y Chandernagar, resuelta de forma negociada en un puñado de meses, y del dominio portugués de Goa. La voluntad negociadora de Nehru se estrelló repetidas

veces contra el empeño de Lisboa de mantener su soberanía tetrasecular sobre el enclave hasta que en 1961, y a pesar de acerbias críticas internacionales, decidió anexar a India por la fuerza el territorio portugués. También en el extremo nororiental del país el gobierno indio hubo de utilizar la fuerza militar para reducir el rechazo de un embrión de estado *naga* independiente, favorecido por la ausencia de una verdadera administración británica sobre tan remoto como económicamente insignificante territorio, que finalmente accedió a la Unión como Estado de Nagaland.

Un origen nacional traumático (la Partición), cinco guerras fronterizas en apenas 40 años, tres magnicidios (los asesinatos de M.Gandhi, fuerza espiritual y expresión de una visión ideal de país en la larga lucha por la independencia, y de los PM,s Indira y Rajiv Gandhi), anchas brechas en la concepción nacional entre el laicismo socializante y desarrollista preconizado por el mayoritario Partido del Congreso y la galaxia hindunacionalista representada políticamente por el Bharatiya Janata Party (BJP), que predica la construcción de una nación centrada en la herencia exclusivamente hindú y en el que las múltiples peculiaridades del mundo indio –religiosas, culturales, regionales, étnicas lingüísticas, filosóficas– deberían quedar subsumidas y opacadas en esa matriz hinduista y un convulso ambiente internacional de guerra fría...: parecería inimaginable que un país, alumbrado a sí mismo tras una devastadora dominación colonial hubiera podido sobrevivir a retos tan sobrehumanos. Y sin embargo así ha sido.

Seis décadas después de la independencia, India ha dado pasos de gigante para resolver algunos de los problemas endémicos que han venido lastrando su evolución histórica (diversidad y gigantismo geográficos, débil cohesión interna, inhóspita situación geoestratégica, demografía torrencial, diversidad religiosa) y otros muchos derivados de los desajustes sociales, culturales y económicos provocados por dos siglos de dominación colonial británica. Y sobre todo el primer estado nacional (y democrático) que jamás antes cubriera el subcontinente asiático es un hecho indiscutible. Con ello India ha reingresado impetuosamente en la historia.

## **CONTINUIDADES CULTURALES Y RUPTURAS**

Una proeza de tal calibre no se alcanza siquiera con esa concentración de energías humanas y de voluntad y creatividad políticas que históricamente han concitado los grandes procesos de liberación nacional.

Si aquella primera generación de líderes que mantuvo durante más de treinta años el pulso con la potencia colonial, hasta que ésta se resolvió en independencia ha resultado irrepetible, factores de superior calado y efecto más pertinaz han colaborado a que su proyecto político cuajase, aunque no acaso sobre las exactas líneas de marcha que ella delineó.

Estos factores son de orden religioso y sociológico, es decir culturales, y han actuado a lo largo de la dilatada historia india como factor estabilizador de las transformaciones de diferente calibre que experimentaron los pueblos que habitaron el subcontinente. En primer lugar se encuentra la concepción del tiempo, cíclico, repetitivo, adoptada por las tres grandes religiones indostánicas y cuya concretización más visible es la adhesión a la idea de una reencarnación inacabable de todos los seres bajo diferentes formas, también subsumida en los cuerpos doctrinales del hinduismo, budismo y jainismo primigenios. Esa creencia en la continua trasmigración tiene un inmediato correlato humano: hacer de la familia el factor clave de las sociedades y por ello concederle una especial preponderancia social, económica y política.

Enseguida y también con sanción expresa de esas mismas religiones, la centralidad del concepto de *dharma*, es decir (2) «lo que sostiene el orden cósmico, social y personal, la ley, la naturaleza, del hombre, de la sociedad y el universo; la conducta que el hombre debe adoptar para hallarse en armonía con su naturaleza profunda». K. M. Sen, pensador bengalí que en la década de los 60 del pasado siglo publicó un famoso ensayo sobre el Hinduismo, a la postre la religión a que se adhiere más del 65% de los indios, subrayaba en él lo siguiente (3): «Lo más importante respecto a un hombre es su *dharma*, no su religión».

En tercer lugar, y aunque en su versión actual se haya visto sometida a críticas demoledoras desde muy diferentes ángulos, la pervivencia del sistema de castas formulado en los Vedas y sancionado por más de dos mil quinientos años de historia. La estructura social que consagró el establecimiento del sistema de castas hizo al mundo indostánico notablemente elástico a conmociones sociales y políticas, especialmente las derivadas de la irrupción en su espacio geográfico de agentes exógenos a él, pero que durante el último milenio ocuparon lugar hegemónico en la conducción de los pueblos originarios del subcontinente. Sin esta soli-

---

(2) Álvaro Enterría, *La India por dentro*, Terra Incognita, Indica Books, Palma de Mallorca 2006

(3) Kshiti Mohan Sen, *Hinduism*, Penguin. Londres 2005

dez y plasticidad hubiera sido harto difícil que la India surgida de la larga experiencia histórica de subordinación de sus sociedades a intereses foráneos, hubiese sintonizado tan tempranamente con aquella «Edad de Oro» del último imperio Gupta, que ha permanecido en el imaginario colectivo de los indios y lo ha dinamizado para que de él se deriven las energías necesarias para convertir a India en una gran nación.

Finalmente creemos necesario incluir el concepto de *karuna* en este escueto puñado de conceptos socio-culturales que han marcado su impronta durante milenios en las sociedades indostánicas. Aunque de raigambre primordialmente budista, con el significado de una compasión que debe extenderse a todos los seres creados como contrapeso a ese otro concepto central para el budismo, aunque igualmente significativo en las otras dos grandes religiones regionales, del dolor, *Karuna* ha funcionado como eficaz bálsamo de todo tipo de tensiones y cataclismos que a lo largo de la historia han plagado la convivencia de los pueblos indostánicos. Tanto es así que el término, aunque en gran medida despojada de su valor originario y con un sentido predominantemente retórico, ha encontrado perfecto y extenso acomodo en la jerga política de la India contemporánea, posiblemente a través de la vena compasiva que siempre vertebró el mensaje gandhiano.

A la par que estos factores de continuidad que han impedido desmoronamientos irreparables en la estructura socio-cultural india, otros elementos de más reciente aparición han roto lanzas para quebrar esa admirable ilación de la India actual con las Indias que se han ido sucediendo a lo largo de la historia. No podía ser de otra forma dadas las leyes de acción y reacción que rigen los encuentros e imbricaciones entre culturas, religiones y civilizaciones que sobre el subcontinente han sido tan prolíficos.

Los más recientes y de impacto más actual se derivan de la sucesiva confrontación del ethos indostánico, primero con la superioridad militar del expansionismo islámico y finalmente con la cosmosvisión cristiano-occidental vehiculada por el imperialismo británico. Nos atreveríamos a resumirlos, conscientes del reduccionismo en que incurrimos, en puritanismo, nacionalismo y materialismo.

En ese tipo de confrontaciones civilizatorias resulta tópico que la parte agredida se abaluartee en sus convicciones y principios tradicionales para protegerlos de la erosión a que forzosamente los someten las ideas que abandera el poder irruptor. En el caso del puritanismo, el mundo

indio se vio obligado a enfrentarse durante casi mil años, y desde una posición de partida enormemente más abierta, a dos de los puritanismos más radicales que se han dado en la historia: el radical monoteísmo islámico y la versión reformada y mercantil del cristianismo europeo. En ese desigual choque y siguiendo la clásica reflexión estratégica de absorber una buena parte de las ideas que hacen fuerte al adversario, India se acogió a los reductos más intolerantes de su tradición desde los que «el otro» era siempre una amenaza y no la posibilidad de nuevos horizontes. Esa larga crispación defensiva sobre valores supuestamente intangibles, ha supuesto una profunda ruptura con un pasado que, en sus momentos más brillantes, hizo del diálogo, la interfecundación intelectual y el polifacetismo, puntales de su esplendor.

El nacionalismo, por su parte, es un concepto ajeno al mundo oriental y más aún a la noción de archipiélago de pueblos y comunidades que prevaleció en el mundo indostánico hasta la llegada de los británicos. Es claro que el combate independentista resultó tempranamente impregnado por esos fermentos nacionalistas que, tras la revolución Francesa, se convirtieron en moneda de ley en los ámbitos políticos occidentales, y en el siglo siguiente transformaron el mundo. El movimiento nacional indio, como cualquiera de su género en la misma época, se armó con la panoplia ideológica del dominador para llevar a buen puerto la empresa de la independencia. Pero en ese proceso lógico y por contagio con las concepciones más estrechas del nacionalismo europeo (fascismo, supremacismos raciales), indujo en el mundo indio un nacionalismo reactivo, de signo opuesto al liberador que inspiraba a la mayoría de los líderes independentistas, cuya influencia perturbó la última fase de la lucha independentista, pero lo que es aun peor activó reflejos de intolerancia, exclusión y supremacismo (en este caso hinduista) en una sociedad que hasta entonces había sido inmune a ellos. Como después veremos, esta influencia persiste y ha venido adoptando diferentes formas en la política india.

Es bien conocido que en el mundo indio la pulsión espiritual ha quedado equilibrada siempre por un similar aprecio del mundo material. El Código de Manu fijó, desde los tiempos más remotos, como una de las tres castas principales, la de los *vaishyas*, comerciantes o trabajadores por cuenta propia, lo que indica la alta consideración que en la visión antigua tenían los creadores de riqueza. Pero además, en la concepción védica de la sociedad ideal, se prevé que en la etapa central de la vida del hombre (*grihastha*) éste tenga la obligación buscar el bienestar fami-

liar mediante la consecución de su éxito económico (*artha*), con lo que proporciona una validación claramente religiosa a lo que si no, hubiese sido mero mecanismo de supervivencia.

Ello implica que una alta consideración de los aspectos materiales y del éxito económico, han estado siempre presentes en el mundo indio e interactuado armónicamente con las facetas espirituales e intelectuales igualmente preeminentes en él. Sin embargo, y como consecuencia, primero del papel subordinado que durante la dominación de los imperios islámicos se vieron obligadas a desempeñar las castas altas hindúes, confinadas casi exclusivamente al terreno comercial para canalizar sus energías, y después bajo la dominación británica, a causa de similar alejamiento de responsabilidades dirigentes, a cumplir un papel equivalente de gestoras de las riquezas, aunque en este caso a beneficio primordial del nuevo poder imperial, aquella pulsión material comenzó a convertirse en crudo materialismo, ausente ahora en gran medida el contrapeso espiritual anterior, que ha acabado por adoptar un carácter casi resistencial en la nueva sociedad.

Iniciada la andadura de India como país independiente, este materialismo comenzó a consolidarse como uno de los principales vectores ideológicos de la nueva situación, reforzado por el hecho de que una buena parte de sus adalides se convirtieran en figuras de primera fila en la vida nacional, suscitando la admiración casi irrestricta del sector de la población india más empeñado a acceder a la modernidad. Hoy en día, y ante la ausencia de fermentos espirituales o intelectuales equivalentes, la sociedad india trata de progresar sobre la corriente de un materialismo desbordado.

Como ha escrito el mejicano Octavio Paz, Premio Nobel de Literatura y penetrante observador de la vida y cultura indias (4): «¿La India, es realmente una nación? La respuesta no es inequívoca. Por una parte es un conglomerado de pueblos, culturas, lenguas y religiones diferentes; por la otra, es un territorio bajo el dominio de un Estado regido por una Constitución nacional. En este sentido, podría decirse que la India, como afirmó alguna vez Jayaprakash Narayan, “*is a nation in the making*”. Ahora bien, una nación es ante todo una tierra y una sociedad unida por una herencia (lengua, cultura, religión) pero asimismo por un proyecto nacional. Ya dije que la India, en primer término, es una civilización, o más bien dos: la hindú y la islámica. Ambas son un conjunto de sociedades

---

(4) Octavio Paz, *Vislumbres de la India*, Seix Barral Biblioteca Breve, Barcelona 2001

*India: ¿demasiada arcilla en los pies del titán?*

tradicionales en las que la religión es el centro de la vida común. Una religión mezclada con los usos de cada grupo, la lengua y el patriotismo local. Estas sociedades, en sus dos ramas hindú y musulmana, han experimentado y experimentan numerosos cambios, debidos a diversas influencias, entre ellas las de la técnica y la economía modernas. Sin embargo siguen siendo fieles a sus tradiciones. Al mismo tiempo, frente a esas sociedades tradicionales tenemos un estado moderno, que se proclama nacional y que es obedecido en todo el país, a pesar de los numerosos y a veces violentos movimientos separatistas. Se trata de una enorme contradicción histórica. Comprenderla es comenzar a comprender un poco la realidad india».

## **LA MAYOR DEMOCRACIA DEL MUNDO**

El principal legado colonial británico para India fue, sin duda, la idea de democracia. La presencia de los vástagos de las grandes familias indias en las más prestigiosas universidades de la isla y, posteriormente, el empeño en reclutar y formar personal local para integrar los escalones bajos e intermedios de la Administración británica, familiarizó a varias generaciones de indios con los principios y las prácticas de la democracia representativa y parlamentaria. Este contingente fue el que nutrió, animó y dirigió el movimiento independentista.

A partir de 1920 aproximadamente el poder británico se vio forzado a asociar a esa *intelligentsia* india a la gobernanza del país en sus ámbitos local y regional, lo cual produjo la aparición de los primeros partidos o asociaciones de carácter político para interactuar con la Administración británica. Así que la transferencia del poder a la hora de la Independencia se realizó de modo natural a las dos formaciones que habían mantenido un perfil más destacado en la vida pública india en el período anterior: El Partido del Congreso Nacional de Nehru y la Liga Musulmana de Ali Jinnah.

La incógnita que se planteaba en ese momento era cómo se adaptaría la democracia parlamentaria que bullía en la cabeza de los líderes independentistas a la amplia diversidad y multipolaridad histórica de la galaxia india. Y aquí de nuevo funcionó la vieja tradición india de poder repartido y tolerancia, de debate y funcionamiento al margen de los poderes establecidos, para que esa democracia parlamentaria escogida por los primeros líderes pudiera arraigar hondamente. A tal respecto nos previene el premio Nobel de Economía y prolífico ensayista Amartya Sen

en uno de los trabajos que componen «El polemizante indio» (5), acerca de «la tentación de atribuir el compromiso de la India con la democracia simplemente al impacto de la influencia inglesa (que debería por tanto haber funcionado de la misma manera para otros cien países que emergieron de un imperio sobre el que no se ponía el sol)... La India ha sido especialmente afortunada al contar con una larga tradición de discusiones públicas, con tolerancia de la heterodoxia intelectual... Cuando, hace más de medio siglo, la India independiente se convirtió en el primer país del mundo no occidental en escoger una constitución realmente democrática, no utilizó solamente lo que había aprendido de las experiencias institucionales en Europa (en especial Gran Bretaña) y América, sino también se inspiró en su propia tradición de razonamiento público y debate heterodoxo. La inusual trayectoria de la India como una robusta democracia no occidental, incluye la total aceptación de la prioridad del poder civil sobre las Fuerzas Armadas, al igual que por todos los partidos políticos en el amplio espectro que va desde las formaciones comunistas hasta la derecha hindú, y ello a pesar de lo ineficiente y torpe (y cuán tentadoramente reemplazable) pudiera ser el gobierno democrático».

Con lo que tal incógnita se despejó pronto mediante la implantación de un sistema parlamentario y federal que se adaptaba en gran medida a la diversidad y particularismos regionales existentes en India. Los papeles políticos quedaron claramente demarcados: el gobierno central se ocupa de los asuntos exteriores, la defensa, la justicia, la política monetaria, las universidades y los grandes proyectos industriales, mientras que a los gobiernos estatales concierne la agricultura, la educación primaria y secundaria, sanidad, policía y administración local. El Legislativo es de carácter bicameral, en el que la Cámara Baja o Lok Sabha mantiene un decisivo protagonismo y garantiza equilibrio entre sectores sociales (asegurando la representación de los grupos más desfavorecidos, es decir castas bajas y poblaciones tribales) mediante la reserva de algo más de la tercera parte de los escaños a sus representantes. El Ejecutivo presenta una bicefalia formal, con un Primer Ministro que lo encabeza y gobierna a través de su Gabinete, y un Presidente electo por las dos Cámaras que actúa como Jefe del Estado, sin poderes ejecutivos, pero que mantiene la competencia sustantiva: de disolver en ciertos casos los gobiernos y asambleas estatales y substituirlos temporalmente por una «Administración Presidencial»; lo que, en último extremo, significa gobernarlos desde Delhi.

---

(5) Amartya Sen, *The Argumentativ eIndian*, Penguin Books, New Delhi 2005

La tentación a la «tutela» castrense, tan habitual en los procesos descolonizadores según recordaba Sen (6), y más si estos concluyen con tempranos conflictos bélicos como en el caso indio, fue muy pronto conjurada: Jawaharlal Nehru confrontó directamente las críticas o discrepancias expresadas por el carismático primer Jefe del Ejército indio, Gral Cariappa, sobre aspectos de su conducción de ciertos asuntos militares y políticos, recordándole la debida subordinación de las Fuerzas Armadas al Poder Ejecutivo e induciendo su dimisión en enero de 1953 (7). Una década después, en 1962, otro Jefe del Ejército, el Gral Thimayya, presentó su dimisión por discrepancias con el Ministro de Defensa y mano derecha de Nehru, Krishna Menon. El Primer Ministro pidió a Thimayya que revocase su decisión y, cuando lo hizo, le humilló verbalmente en una inmediata sesión parlamentaria. A partir de entonces ningún militar indio ha osado cuestionar la supremacía política en India, con lo que quedó conjurada la tentación de la tutela militar sobre la *res publica*.

Con el flanco castrense bien protegido, fue cuestión de paciencia, tenacidad y voluntad política –que nunca escasearon en aquella primera generación de líderes– echar los cimientos de «la mayor democracia del mundo», título que con harta razón enorgullece a la inmensa mayoría de los indios y apabulla a buen número de observadores internacionales.

Ese proceso de construcción democrática no ha estado exento de sobresaltos. Uno de los retos más tempranos e insidiosos para la idea de «unidad dentro de la diversidad» que inspiró esa construcción, fue de carácter lingüístico y presentaba dos vertientes: por un lado la conveniencia de mantener la lengua colonial, el inglés, como patrimonio de la nueva nación. El inglés había sido la lengua de la administración, la política, la educación superior, el comercio exterior, la *lengua franca* entre las clases altas y medias y parecía el pasaporte idóneo para el ingreso de India en la moderna comunidad de naciones. Sin embargo un buen número de lenguas regionales –*bengali, telegu, marathi, urdu, tamil, kannada, oriy*– se hallaban perfectamente vivas y sus hablantes rehusaban airadamente verse obligados a abandonarlas en beneficio de una lengua foránea. Tras no pocas tensiones que pusieron a prueba la elasticidad del sistema federal abrazado, se alcanzó un compromiso: el *hindi*, una de las lenguas del norte de la India, aunque carente de la relevancia histórica y cultural de otras, fue adoptado como idioma nacional indio; a la par

---

(6) Amartya Sen, *The Argumentative Indian*, Penguin Books, New Delhi 2005

(7) Ramachandra Gupta, *India after Gandhi*, Picador India 2007

se decretó la oficialidad de 14 lenguas regionales en estados o territorios en que sus hablantes eran mayoría y se mantuvo el inglés como lengua co-oficial.

Enseguida el proceso chocó con la pervivencia fáctica del sistema de castas que, aunque abolidas por la Constitución del 48, pronto se reprodujeron en el interior del sistema parlamentario, tratando de obstaculizar el trabajo legislativo que perseguía progresar en la línea igualitarista consagrada en la Carta Magna. Flexibilidad, paciencia y pragmatismo por parte de la primera generación de líderes permitió soslayar momentos de ruptura y abrir paulatinamente portillos legislativos y políticos para aliviar la marginación plurisecular de los miembros de las castas más bajas o las poblaciones tribales ajenas al curso de la historia india.

La sucesión de varias elecciones generales, desarrolladas de forma ejemplar y con una participación popular arrolladora, cuyo veredicto fue el apoyo mayoritario a los candidatos del Partido del Congreso, solventaron también la posible línea de escisión democrática entre comunistas y demócratas. En un país como India, en que las masas campesinas empobrecidas resultaban un elemento tan predominante como perturbador, la escora comunista no podía ser sino atractiva opción. La inclinación indiscutible del voto –también el campesino– en las primeras elecciones nacionales y estatales hacia candidatos ajenos a ideologías marxistas, conjuraron la tentación comunista de la búsqueda del poder a través de la «acción directa» y, con la aquiescencia de Moscú, obligaron a las formaciones comunistas a adoptar la senda constitucional, merced a la que alcanzaron el poder regional en Kerala en 1957 y posteriormente lo volvieron a alcanzar y compartir no sólo en ese estado sureño sino, también y hasta nuestros días, en West Bengala.

Uno de los momentos críticos en el proceso democrático indio fue el relevo, tras su muerte, de Jawaharlal Nehru, el carismático líder del Partido del Congreso y Primer Ministro desde la Independencia. A pesar de la inmensa popularidad de que gozó, su gestión política resultó contradictoria y ambivalente: asumió con energía el reto de «la cita de India con su destino» en el plano tecnológico, pero sus convicciones intelectuales le llevaron a escoger un modelo de desarrollo industrial y económico de corte estatalista, que impidió un progreso económico coherente con las necesidades indias y generó importantes tensiones sociales. Su idealismo político le llevó a evitar caer en el juego de fuerzas de la guerra fría, marginando en gran medida a India de la gran política de la época en el

Movimiento de los Países no Alineados. Ese mismo idealismo nubló su política de coexistencia pacífica respecto a China, resuelta en la amarga derrota militar de 1962 que costó a India la pérdida de una importante porción norteña de su territorio cachemirí y, para paliar la inferioridad militar evidenciada en esta confrontación armada, la necesidad de incurrir en enormes gastos de Defensa que lastraron seriamente las necesarias inversiones en otros sectores productivos.

El vacío político provocado por su desaparición fue resuelto en un primer momento por el interregno de otro líder histórico del Partido del Congreso, Lal Bahadur Shastri, a quien correspondió lidiar con la segunda guerra indo-pakistaní de 1965. La muerte del propio Shastri en 1966 despejó el camino para la solución «dinástica» en el Partido del Congreso (PC), con la elección de la hija de Nehru, Indira Gandhi, como nueva Primer Ministro de India.

Esta solución dinástica en las élites dirigentes de diferentes ámbitos nacionales, aunque bastante ajena a las democracias occidentales, cuenta con larga tradición y plena carta de ciudadanía en el mundo asiático, acaso debido a la importancia y solidez que sigue teniendo el vínculo familiar en esas latitudes. En países como Pakistán, Nepal, Bangladesh, Sri Lanka o Myanmar, el vector dinástico ha sido clave para asegurar los liderazgos políticos. En la misma India, la política regional (Tamil Nadu, Jharkhand, Punjab, Rajasthan, Cachemira) ha estado marcada por una corta nómina de familias que se suceden en las primeras magistraturas estatales y en otros cargos electos. Por ello acaso el acceso de Indira Gandhi al poder central fue aceptada no sólo sin reparos, sino con cierta convicción de que en Indira encarnarían las virtudes de su progenitor, garantizando así la necesaria continuidad política.

Si no es fácil negar que parte del nervio y talento políticos mostrados por Nehru durante los diecisiete años que estuvo al timón de los destinos de India afloraron también en la conducción política de Indira Gandhi, ciertos déficits en templanza y actitud dialogante complicaron el segundo de sus mandatos y provocaron la crisis más grave que hasta el momento ha tenido que enfrentar la democracia india, como fue la imposición del Estado de Emergencia en 1975, para hacer frente a grandes revueltas campesinas y a la resistencia a sus políticas económicas de un cierto número de primeros ministros de importantes estados de la Unión. La sólida fe en el veredicto electoral de la población india resolvió prontamente el entuerto, desbancando a Gandhi del poder en 1977 y obligándola a

refundar su partido y anclar mejor en la democracia su prontuario político para, tras ello, volver por la puerta grande a la política con una nueva victoria electoral en 1980. Durante los largos años (quince) que estuvo a la cabeza del ejecutivo indio, Indira Gandhi gozó de extraordinaria popularidad, sentó las bases para la industrialización del país, intervino con ponderación y sin revanchismo en el nacimiento de Bangladesh, atajó con contundencia el intento de secesión *sikh* del Punjab y confirmó la eficacia de la fórmula dinástica para garantizar la continuidad democrática india, que ha hecho que cinco generaciones de Nehru-Gandhi, se hayan sucedido hasta nuestros días al frente de los destinos de India.

La extremada dureza con que resolvió la insurrección *sikh* de 1984 fue la causa inmediata del asesinato de la PM. Gandhi, como también fue la nefasta intervención militar india en el intento de resolución del conflicto *sinhalo-tamil* en Sri Lanka en 1986, el motivo del atentado terrorista de autoría tamil que costó la vida a su hijo y también primer ministro Rajiv Gandhi en 1991.

Para ese momento sin embargo, y tras tan duras pruebas como se abatieron sobre India en los cincuenta años posteriores a su independencia, la democracia gozaba de completo respaldo popular, había cristalizado en un bipartidismo difuso –tras la irrupción del Baratiya Janata Party (BJP) en la arena política en los últimos años de los 80 y su conquista del poder de la mano de Atal Bihari Vajpayee en 1998, quien lo mantuvo durante dos legislaturas consecutivas hasta el 2004–, marcado por la formación de un gobierno central de nuevo con clara hegemonía del Partido del Congreso bajo la dirección del PM Manmohan Singh, como artífice y ejecutor de la visión política de Sonia Ghandi, Presidente del partido e inamovible eminencia gris de su hegemonía, junto a la aparición de sólidas fuerzas políticas regionales y de formaciones basadas en la casta, como el BSP de Mayawati en Uttar Pradesh, las cuales contrapesaban el poder central y le forzaban a buscar durabilidad y estabilidad mediante tan complicados como ineludibles ejercicios coaligatorios. La mayor democracia del mundo resultaba ya una realidad incontestable.

## **EL ESPECTACULAR DESPEGUE ECONÓMICO**

Al iniciar este trabajo afirmamos que el mundo indostánico fue durante muchos siglos uno de los espacios geográficos más ricos del planeta. En el siglo XVI, en los albores de la expansión colonial europea, la

producción de bienes de los espacios chino e indio superaba el 60% del total mundial. Precisamente por ello, aunque más tempranamente en el caso indostánico, ambos mundos se convirtieron en poderosos magnetos de dicha expansión que hizo posible el desarrollo de las artes náuticas del Viejo Continente.

Y sin embargo los dos últimos siglos de turbulenta y declinante preponderancia musulmana, junto a la irrupción de las prácticas expoliativas del mercantilismo británico, desbarataron paulatinamente la eficiencia de un tejido productivo plurisecular y arrojaron a la miseria y la hambruna a buena parte de la desbordante demografía indostánica. De modo que cuando el país obtuvo la independencia en 1947, el desvelo principal de los nuevos líderes era, junto a paliar la catástrofe humanitaria de la Partición, en especial en cuanto atañía al reasentamiento en territorio indio de al menos diez millones personas desplazadas por aquélla, garantizar alimento suficiente para su supervivencia a casi la mitad de los más de 300 millones de habitantes que había heredado de la Corona británica.

Los primeros pasos resultaron cualquier cosa menos fáciles. Aunque los estragos de la II Guerra Mundial apenas habían afectado al territorio indio, el esfuerzo bélico de la metrópoli recayó también en sus dominios indostánicos que tuvieron que reorientar una buena parte de su actividad productiva para sostenerlo. Reconducir hacia fórmulas de autosuficiencia alimentaria y desarrollo industrial la maquinaria productiva india fue el empeño de Nehru, pero al ser acometidos con criterios fuertemente estatistas, tintados por la admiración del Pandit (el Primer Ministro indio fue denominado por sus conciudadanos como Pandit Nehru, utilizando el título aristocrático de sus orígenes cachemiríes) a los logros iniciales de la revolución soviética, sus resultados fueron magros comparados con el esfuerzo que su implantación exigió al país.

Hubo que esperar hasta la década de los 70 para que, bajo la batuta de Indira Gandhi, se comenzaran a detectar indicadores de crecimiento económico sostenido en los ámbitos industrial y agrícola, aunque aún lastrados por los controles administrativos que acotaban el funcionamiento del sistema productivo. La sucesiva y trágica desaparición de Indira y Rajiv Ghandi en las dos siguientes décadas, no ayudó a consolidar este incipiente vector de crecimiento hasta los primeros años de los 90 en que, durante el gobierno del PM. P.V. Narashima Rao y con el Partido del Congreso al frente de una nueva coalición en el gobierno central, se producen las primeras aperturas en el sistema económico, que los dos

siguientes gobiernos del BJP dirigidos por Atal Bihari Vajpayee no hacen sino desarrollar, para situar a India en una senda de crecimiento económico sostenido que llegó a rozar a finales del 2008, antes del estallido de la actual crisis económica global, la cifra del 8%.

Las tasas de crecimiento que han prevalecido durante la primera década del Siglo XXI, la cauta aunque progresiva liberación de la economía en buena parte de sus componentes claves, el poderoso desarrollo del sector servicios y la pujanza de las tecnologías de la información de base local, han colocada a India entre las doce mayores economías del mundo –de hecho la undécima, justo por delante de la española–, generado un arrollador optimismo en la sociedad india sobre el futuro de su país y atraído una gran atención internacional hacia el mercado indio, que repercute muy positivamente en su expansión mediante la atracción de inversiones y capital foráneo.

El hecho de que la economía india haya capeado sin excesivos daños los momentos más críticos de la actual crisis económica y, tras la pérdida de poco más de un punto porcentual en su crecimiento durante el período 2008-2009, de nuevo haya comenzado a crecer por encima del 7%, apoyándose en un desarrollo sostenido de su mercado interior, han reforzado la idea de que India se convertirá en una de las principales locomotoras de la economía mundial en las próximas décadas.

Y sin embargo el desarrollo económico indio está marcado por fuertes dualidades: el pujante sector tecnológico y la proliferación de los centros de *outsourcing* (externalización) internacional, coexisten con un extenso sector agrícola en el que prevalecen técnicas de trabajo de carácter casi medieval y sectores industriales de deficiente rendimiento y bajo impacto económico.

La agricultura –que ocupa a alrededor del 57% de la población, aunque aporta al PIB nacional sólo el 14,6%–, depende de forma determinante del adecuado calendario e intensidad de las lluvias monzónicas que irrigan anualmente el país entre los meses de junio y septiembre. El monzón puede repercutir positiva o negativamente cada año en entre 2 o 3 puntos porcentuales de crecimiento económico. Aunque la estructura agrícola ha ido cambiando a lo largo de las dos últimas décadas y los logros de la llamada «revolución verde» han contribuido al aumento de la productividad y paliado en cierto grado la dependencia de las precipitaciones monzónicas, aun no se ha encarrilado la agricultura por sendas de sostenibilidad. La proliferación de suicidios de campesinos en

regiones como la de Vidharbha (Maharashtra), ante la imposibilidad de alimentar a sus familias mediante el cultivo de sus exiguas tierras fértiles, o el mantenimiento por parte de los dos últimos gobiernos de Manmohan Singh del NREGA (National Rural Employment Guarantee Act) como programa estrella de inyección de subsidios de desempleo en las principales zonas agrícolas del país, a fin de evitar la deserción masiva de campesinos hacia las grandes urbes dada la imposibilidad de vivir con los productos de sus campos, así lo demuestra. El sector agrario sigue lejos de alcanzar los objetivos deseados, a pesar de que su aportación se considera imprescindible, tanto para alcanzar superiores cotas de crecimiento del PIB, como para integrar al mundo rural en la corriente del desarrollo económico.

En cuanto a producción agrícola, India es el primer productor mundial de leche, azúcar y té y uno de los principales productores de yute y semillas oleaginosas. La industria pesquera está poco desarrollada, pero se encuentra en un rápido proceso de expansión con una clara voluntad exportadora, dado que el pescado, excepto en la costa del Golfo de Bengala, no forma parte habitual de los hábitos alimentarios indios.

La principal producción minera del país es la de mineral de hierro, del cual posee las reservas más importantes del mundo. Además India es uno de los primeros productores mundiales de mica, carbón, lignito, cobre, bauxita, manganeso y aluminio. Sin embargo adolece de vastas carencias energéticas que pretende paliar desarrollando a corto plazo, y en colaboración con su vecina China –igualmente afectada por la escasa disponibilidad de hidrocarburos– de un mercado de crudo similar a los existentes en Europa y EE.UU.

Con la idea de reducir sus servidumbres energéticas y obtener el caudal necesario para respaldar eficazmente sus nuevos programas de expansión productiva, el gobierno indio firmó a mediados del 2008 el polémico «Acuerdo 123» con EE.UU, en principio enfocado a la ampliación y desarrollo de la industria nuclear india de ámbito civil, pero cuyo espectro se extendía a ámbitos comerciales y militares importantes y aproximaba a India a la órbita estratégica estadounidense. Como quiera que el máximo de potencia añadida a la generación de energía en los próximos veinte años por el desarrollo de tal acuerdo alcanzará apenas el 8% de las necesidades previstas, y en cambio somete a control norteamericano aspectos cruciales de los programas nucleares civil y militar del país, sectores a la izquierda del Partido del Congreso que colaboraban desde

el exterior con el primer gobierno de Manmohan Singh, le retiraron su apoyo, forzándolo a acudir a nuevas elecciones, comicios de que sin embargo emergió de nuevo vencedora una coalición gubernamental nucleada en torno al PC y en la que repetía como PM el propio Singh.

El sector industrial está marcado por una gran diversificación y es el que, junto al sector servicios, contribuye de manera más significativa al crecimiento del PIB (16,4% y 41,7% respectivamente). La progresiva liberación de sectores industriales supone que de un año a otro se despliegue el abanico de nichos productivos con perspectivas favorables. Las principales industrias son la textil, la siderúrgica (ampliamente dominada aun por empresas estatales, pero con creciente participación de agentes privados), la química y la farmacéutica, está última volcada en la manufactura masiva de genéricos. Aparte de las industrias de mano de obra intensiva, como el textil y la locomoción, otras ofrecen significativas posibilidades de crecimiento, pudiéndose citar entre ellas la ingeniería electrónica, el procesado de alimentos, la biotecnología y el sector de las telecomunicaciones, habiéndose convertido este último en los primeros años del nuevo siglo en el más codiciado para las inversiones extranjeras.

Por otra parte, las grandes corporaciones indias muestran un comportamiento cada vez más agresivo en los mercados internacionales, donde han irrumpido con una pujanza adquisitiva inusitada: Más de un tercio del valor añadido del sector servicios corresponde al comercio. Su sector minorista es uno de los que posee mejores perspectivas de crecimiento por el concomitante desarrollo del mercado interior, aunque aún la inversión extranjera en él sigue sometida a numerosas restricciones. Cabe destacar los impulsos que está recibiendo la industria turística, sobre todo en ámbitos regionales, para que el sector se consolide como una fuente decisiva de producción de divisas y generación de empleo, en un país que, con un portentoso patrimonio cultural y una extraordinaria diversidad geográfica, ofrece una panoplia amplísima de posibilidades turísticas. La crisis económica de los últimos años, junto a una oferta hotelera de casi exclusiva gama alta y por ello sustancialmente más cara que sus competidoras en otros destinos sudasiáticos, junto a recientes restricciones temporales impuestas a la expedición de visados turísticos, han impedido que la cifra de turistas recibidos por India sobrepase los cinco millones de visitantes que alcanzó en el 2008.

El sector público sigue manteniendo un considerable peso específico en la economía nacional y su necesaria reestructuración se está en-

frentando a resistencias considerables por parte de diversos grupos de interés. El principal de ellos es la poderosísima burocracia estatal india, directamente heredera de su homóloga británica del periodo imperial, hasta el punto de que algunos de sus críticos más acerbos no dudan en tacharla de verdadero poder neocolonial, la cual se resiste a ceder sus posiciones de privilegio en el control que mantiene sobre el ancho sector público de la economía india. Es por ello que el pretendido cierre de unidades no rentables o la privatización de aquellas que sí lo son y se pretende que lo sigan siendo, provoca tensiones y rechazos poco comprensibles desde una óptica puramente económica.

Uno de los principales factores –si no el más sustantivo– que dificultan y demoran el desarrollo económico indio es el déficit de infraestructuras de transporte. Aunque su red viaria es trimillonaria en kilómetros, solo el 2% corresponde a autovías por las que el tráfico rodado puede transitar a una razonable velocidad de crucero; menos del 50% de la red total comprende rutas asfaltadas. Y sin embargo las carreteras soportan el 87% del tráfico de pasajeros y el 60% del flujo de mercancías, según datos oficiales. El deficiente estado del grueso de la red viaria impide un transporte rápido y eficiente y encarece consecuentemente el acceso de las mercancías a sus puertos de destino. El Programa Nacional de Desarrollo de Carreteras, en ejecución desde hace una década, ha conseguido hasta el presente cubrir con estructuras viarias más eficientes el Rombo Dorado (la conexión entre cuatro de los polos económicos más importantes del país como Delhi, Bombay, Chennai y Calcuta) y los corredores N-S y E-O, aunque todavía los espacios geográficos sin cubrir adecuadamente son más extensos que los atendidos por nuevas infraestructuras.

En lo que respecta a la red ferroviaria, mucho menos extensa (640.000 km), sólo está electrificado el 33,4% de su longitud, lo que produce su baja rentabilidad, junto al hecho de que su operación y explotación se realiza con carácter de monopolio por la empresa estatal Indian Railways. Hasta el momento sólo se ha permitido el ingreso de inversores privados en el transporte de contenedores, así como la autorización de inversión extranjera en la construcción y explotación de trayectos no esenciales.

India cuenta con doce grandes puertos –que absorben el 75% del tráfico total– y 200 puertos menores gestionados por los gobiernos estatales. A través de todos ellos fluye el 70% de las mercancías en valor del comercio exterior, aunque su funcionamiento, capacidad y conectividad

con la red de transporte terrestre mantenga unos estándares muy inferiores a los recomendados internacionalmente. El año 2006 el gobierno puso en marcha el Programa de Desarrollo Marítimo Nacional, que pretendía doblar la capacidad portuaria y alentar a los grandes operadores internacionales a que se implicaran en proyectos de cooperación empresarial en el sector, por la vía del Public Private Partnership (PPP), sin que hasta la fecha se hayan podido comprobar mejoras sustanciales en las infraestructuras portuarias.

En el ámbito aeroportuario, y aunque existen 125 aeropuertos, de los cuales 12 tienen la categoría de internacionales, India es igualmente deficitaria, sobre todo teniendo en cuenta las dimensiones de su geografía y las carencias que afectan a las redes viarias alternativas. No obstante el sector del transporte aéreo está experimentando en los últimos años una rápida apertura, merced a la irrupción en el mercado aéreo de compañías privadas con autorización para el tráfico internacional (Jet Airways, Kingfisher Airline), así como de empresas de bajo coste (Air Deccan, Spice Jet, Jetlite Air, Indigo Airline) que han multiplicado la oferta interior y elevado a quince el número de operadores domésticos.

El gobierno indio, consciente del obstáculo que supone el actual déficit de infraestructuras para el crecimiento económico a que aspira en los próximos años, ha previsto un gigantesco plan de inversiones en el sector por un coste aproximado de 40.000 millones de dólares para los siguientes cinco años. Delhi pretende que dicho plan sea aprobado en la sesión parlamentaria de este invierno, tras solventar disensos habituales entre los intereses del Centro y de los estados, a fin de que pueda iniciarse de forma inmediata. Tal inmediatez en India es siempre relativa, ya que los procesos de licitación de concursos públicos son desusadamente complicados, por un lado para que la burocracia estatal continúe siendo árbitro indiscutible de sus resultados, pero también para reducir en lo posible los efectos de la ubicua corrupción en todos los ámbitos, que tan negativamente lastra en India las perspectivas de desarrollo económico, por lo que normalmente la adjudicación de grandes obras públicas experimenta retrasos de varios años sobre el calendario previsto.

En el sector Servicios, a pesar de la sólida y antigua presencia de varias de las multinacionales más conocidas del sector de bienes de consumo, para muchas otras India representa aún un territorio muy desconocido, caracterizado por numerosos factores que dificultan la distribución en el país. La variedad y elevado número de consumidores, la ex-

tensión geográfica, la proliferación de intermediarios, la gran dimensión del comercio minorista, el deficiente estado de las infraestructuras de transporte a que nos hemos referido y la desorganización de una parte importante de sus mercados, complica extremadamente la penetración internacional en este ámbito.

La distribución minorista en India se caracteriza por su atomización y claro predominio de modos tradicionales, es decir la existencia y preponderancia de miríadas de pequeños puntos de venta sobre la distribución organizada. A lo largo del último lustro, no obstante, se ha producido un repunte significativo de las nuevas formas de distribución, como centros comerciales, hipermercados o supermercados, que hasta ahora se concentraban en los seis o siete principales centros urbanos del país, pero que han comenzado a extenderse a nuevos polos poblacionales de rápido crecimiento como en los casos de Gurgaon, Noida, Amritsar, Cochin o Ahmadabad.

Es de remarcar la absoluta prohibición a la inversión extranjera en el comercio minorista multimarca. Esta limitación refleja las cautelas de los dirigentes indios hacia el ingreso de multinacionales extranjeras en el sector, ya que implicaría una transformación radical del mismo y la desaparición de millares de negocios familiares. El debate sobre su liberalización está planteado y ciertas multinacionales como Wal-Mart o Carrefour han comenzado a posicionarse, mediante alianzas con firmas locales, ante la eventualidad de que aquélla se produzca en un próximo futuro. En todo caso, corresponde a los gobiernos estatales las competencias de distribución interior, de lo cual se deriva una gran diversidad de normativas que impiden el desarrollo de un mercado unificado y uniforme, y explica la abundancia de intermediarios y redes de distribución locales.

El sistema bancario se halla bastante desarrollado, ofrece las fórmulas más habituales de financiación y dispone de una extensa red de oficinas. La banca pública resulta marcadamente mayoritaria con cerca del 75% de los activos financieros, instrumentados primordialmente en la financiación a medio y largo plazo para la administración pública. Entre los bancos comerciales también se da la preponderancia de los que poseen capital público, como el State Bank of India, el Punjab National Bank o el Canara Bank; entre las entidades privadas destacan el ICICI Bank y el HDCF de capital indio, y otros extranjeros como el HSBC, el Citibank o el Bank of Tokio-Mitsubishi. El Reserve Bank of India (RBI), como banco

central del país, ejerce una estricta tutela sobre el conjunto del sistema y es la única institución india con competencias en política económica y control de cambios. Este tutelaje se mostró muy efectivo durante la reciente crisis financiera, inmunizando a los bancos públicos indios de su contagio y capacitándolos para vadear mejor los primeros embates de la crisis económica global.

En su conjunto, los indicadores más negativos para el crecimiento de la economía india identificados por el Global Competitiveness Report (8) 2008 son: Oferta inadecuada de infraestructuras, 24%; burocracia estatal ineficaz, 16,5%; reglamentación laboral restrictiva 12,5%; corrupción, 11,9% y reglamentación fiscal, 7,4%.

Antes de concluir nuestro repaso del despegue económico indio debemos mencionar dos elementos destacados que en gran medida lo acotan y condicionan. El crecimiento demográfico y el incremento numérico de su clase media.

En cuanto al primero, India cuenta en la actualidad (y según los datos difundidos este mismo año por la Central Statistical Organization of India) con 1.173 millones de habitantes. La tasa de crecimiento de la población es 1,376%, lo que significa que cada año aumenta en aproximadamente 16 millones de personas. El 39% de dicha población (459 millones) se encuentra en la franja de edad de entre los 13 y los 35 años, lo que supone un inmenso contingente poblacional de marcada juventud. El crecimiento demográfico en el primer cuarto del presente siglo se producirá –según datos del PNUD– en los estados más atrasados: Uttar Pradesh, Bihar; Madhya Pradesh, Rajastán, Orissa, Jharkhand, Chhatisgarh y Uttarakhand. Como quiera que los índices de desarrollo humano vigentes para India (puesto 62 entre 108 países en lo tocante a pobreza humana; 94 entre 118 en el de hambre en el mundo; 126 de 177 en desarrollo humano general) son poco alentadores, ese crecimiento demográfico de los estados más desfavorecidos tendrá un efecto escasamente positivo.

En principio, dicho carácter juvenil debería conceder a esa franja de la población india sustanciales ventajas para competir en el mercado de trabajo global con poblaciones más envejecidas, como las que existen en las economías de los países más desarrollados. Y sin embargo, puede que esa ventaja inicial tenga grandes dificultades para explotar sus po-

---

(8) The Global Competitiveness Report 2008

tencialidades debido, principalmente, a los bajos niveles educativos que prevalecen en gran parte de ese estrato poblacional y que dificultan su acceso a niveles, incluso bajos, de especialización laboral. En palabras del reconocido sociólogo Dipankar Gupta (9), «...en la conferencia CEO Round Table celebrada en Goa en 2006, altos ejecutivos indios tuvieron que aceptar la incómoda verdad de que existía un déficit de mano de obra cualificada en el país. Es verdad que tenemos un gran número de trabajadores altamente cualificados, pero si los colocamos en perspectiva en términos del total de nuestra población, emerge una imagen completamente distinta. No se trata sólo de que su nivel de alfabetización se halle como mucho al 61%, sino que sólo el 5% de nuestra fuerza de trabajo ha recibido algún tipo de formación en escuelas técnicas básicas o medias, comparada con el 70% en Alemania, el 80% en Japón o el 95% en Corea. Aun más, las existencias de jóvenes ingenieros indios (con siete años o menos de experiencia laboral) era de sólo 130.000 en el 2003, mientras que EE.UU contaba en la misma fecha con medio millón. Por si las anteriores cifras no resultasen suficientemente significativas, el número de ingenieros superiores era marcadamente más bajo que en otros países: quince veces inferior al de EE.UU., diez al de Alemania e incluso seis veces menor que el de Filipinas. Y si se toman en cuenta ingenieros graduados de reconocidos Institutos con programas de formación tetraanuales, en 2004 India produjo sólo 112.000 contra 137.000 en Estados Unidos. Sólo un tercio de los empleados en el pujante sector IT cuentan con un título superior de ingeniería; los dos tercios restantes se conforman con títulos de rango diplomatura o inferior. ¿Con tales cifras se justifica la descripción de India como una floreciente sociedad de producción de conocimientos?».

El problema de los déficits educacionales que aquejan a la población india, dificulta su ingreso fluido en puestos de trabajo generados por la economía moderna y por tanto lastra el desarrollo económico de la nación, es bien conocido por los gestores indios. El gobierno pretende atajarlo mediante la implantación de ambiciosos programas que incluyen la normalización y multiplicación de instituciones universitarias, el establecimiento de una gran red de institutos de Formación Profesional e incluso la autorización a instituciones extranjeras para que compitan en el mercado educativo indio, como mencionó el Dr. Narendra Jadhav, Ministro de Estado en el actual gobierno indio y experto en cuestiones educativas, en la V edición de la Tribuna España-India, celebrada en Ma-

---

(9)Dipankar Gupta, *The Caged Phoenix. Can India Fly ?*. Penguin/Viking, Delhi 2009

drid el pasado mes de octubre. La magnitud del reto, los disensos que habitualmente plagan las relaciones entre el Centro y los Estados en materias como la educación que a ellos compete, junto al tiempo necesario para que el citado plan comience a ofrecer resultados útiles, introduce amplios índices de incertidumbre respecto a su éxito.

Y sin embargo, si India no consigue alcanzar la pretendida dinamización de su ventaja demográfica, ésta tenderá a convertirse en lastre para su desarrollo social y económico. No olvidemos que el crecimiento del PIB en porcentajes cercanos al 7% es el mínimo imprescindible para garantizar cuotas razonables de inclusividad en el desarrollo de la mayor parte de la población y garantizar la paz social en un país con diferencias económicas tan abismales como las que subsisten en India.

En lo que atañe a la clase media, cuyo tamaño se considera en continuo crecimiento (alrededor de 300 millones según estadísticas indias) y a la que en los últimos años se asigna un papel destacado en la expansión del mercado interior, y por ende, el de catalizador de un crecimiento económico sostenido, incluso en épocas como las recientes de contracción económica global, el citado Dipankar Gupta (10) afirma: «No está claro cómo puede determinarse que haya entre 250 y 300 millones de consumidores de clase media en India. Una de las razones por la que las cifras resultan tan impresionantes es porque se han rebajado los estándares de lo que constituyen las clases alta y media, al igual que ocurre con las cifras que indican los diversos grados de pobreza de la población india. A veces los criterios estadísticos vigentes permiten incluir en la clase media a individuos cuya capacidad de compra alcanza sólo 0,87 dólares por día. Conviene además tener en cuenta que existen en el país sólo 30 millones de personas que realizan sus declaraciones de renta de forma habitual (¡apenas el 2,5% de la población...!) y de ellos sólo una tercera parte se ve obligada a pagar impuestos. Además sólo es necesario tener una capacidad de compra diaria de 2,30 dólares a fin de cualificar estadísticamente para ser considerado clase alta. Naturalmente con criterios tan laxos, casi cualquiera puede ser considerado clase media y un gran número incluso legítima clase alta».

En estas circunstancias convendría cierta circunspección y escepticismo respecto a la capacidad de la «mítica» –el calificativo es también de Gupta– clase media india para actuar como locomotora o multiplicador del desarrollo económico.

---

(10) Dipankar Gupta, *The Caged Phoenix. Can India Fly?*. Penguin/Viking, New Delhi 2009

En todo caso las previsiones del FMI para el próximo lustro adjudican a India un crecimiento económico rayano en el 50% (contra el 57% de su vecina China). Tales previsiones macroeconómicas se han mostrado en otras épocas de transición, como en el periodo post-Gran Recesión de mediados del pasado siglo, notablemente imprecisas. En la actualidad los riesgos para que las anteriores previsiones se materializaran derivan de las masivas inyecciones de liquidez que las economías desarrolladas han realizado en las de los países emergentes, las cuales están generando disfunciones en su anterior ritmo de expansión. La guerra de divisas a la que actualmente asistimos es una de las más importantes de ellas y por el momento es difícil de predecir cómo se resolverá y qué consecuencias tendrá. Con todo, China e India ingresan en el futuro con una pujanza envidiable respecto a sus competidores económicos más cercanos.

## **OBJETIVOS NACIONALES**

En la actualidad los principales objetivos nacionales indios pueden resumirse de la forma siguiente:

- Consolidar y acrecentar el crecimiento económico de la última década e imprimirle en lo posible tonos de inclusividad de los que hasta ahora ha carecido.
- Obtener un papel más prominente en las grandes instituciones económicas y financieras internacionales, que esté en consonancia con el lugar que ahora ocupa en la economía global.
- Alcanzar el reconocimiento de su significación actual en la arena internacional mediante la obtención de un asiento permanente en el CS/ONU. Para lograrlo aporta el apoyo de un nutrido grupo de países (aunque entre los europeos que lo sustentan no se encuentre España), sus impecables credenciales democráticas y la alta y dilatada participación de sus FAS en Misiones de Paz patrocinadas por la Organización. En su contra, sin embargo, cuenta con una poca explícita, pero no por ello menos lesiva, reticencia china y el hecho de que sigue incumpliendo las resoluciones de la ONU relativas a la solución del disenso cachemirí .
- Conseguir el reconocimiento internacional de su status como gran potencia mundial –refrendo del cual sería su pretendido ingreso como miembro permanente en el CS/ONU-, en tanto que el de potencia regional lo estima sobradamente alcanzado.

- Conjurar las amenazas que percibe contra su seguridad externa y resolver lo más rápido posible las que pesan sobre su seguridad y estabilidad interiores.
- Integrarse armónicamente en el mundo globalizado y desempeñar en él el papel que le corresponde por su historia, la entidad de su población y su creciente peso económico.

## FRICCIONES INTERNACIONALES

Lo menos que se puede afirmar de la situación geoestratégica de India es que se halla en una incómoda vecindad. Cinco de los países con los que comparte fronteras (Pakistán, Myanmar, Bangladesh, Nepal y Sri Lanka) experimentan diversos grados de agitación interna, que en la mayoría de los casos producen desbordamientos y tensiones en el lado indio de la línea fronteriza. En el Índice de Estados Fracados de 2009 (11), preparado por el Fondo de Paz de Washington, dichos países ocupan respectivamente los puestos 10, 13, 19, 22 y 25. En cuanto a su gran vecino septentrional, China, las relaciones desde la guerra que los enfrentó en 1962 y extendió a más de 4.000 km la frontera común (todavía con largos tramos sujetos a disputa y por tanto susceptibles de generar diversos tipos de fricción) han mantenido un carácter predominantemente pacífico, aunque con evidentes ribetes de desconfianza mutua e incertidumbre.

En el caso de Pakistán, como se indicó al comienzo de este trabajo, el origen de las prácticas de mala vecindad con India son evidentes: el trauma de la Partición, cuatro guerras perdidas y la llaga abierta de Cachemira. Los descalabros bélicos paquistaníes impulsaron en gran medida a Mohammed Zía-ul-Haq, el general que desbancó del poder (ejecutándole posteriormente) a Ali Bhutto en 1977 y dirigió el país con mano de hierro durante once años, a buscar el reforzamiento del sentimiento nacional paquistaní mediante intensas campañas de islamización que hicieran de la religión musulmana el factor de identidad predominante sobre las identidades étnicas y regionales prevalentes. Esta islamización forzada, realizada además con el marchamo radical del movimiento *deobandi* en vez de bajo los auspicios de la corriente *sufi*, mucho más extendida entre la población paquistaní, sobre todo en sus componentes *shindi* y *punjabi*, aumentó considerablemente la pugnacidad de Pakistán

---

(11) The Fund for Peace, *Index of Failed States 2009*, Washington

*India: ¿demasiada arcilla en los pies del titán?*

hacia su vecino oriental, la cual a partir del conflicto afgano-soviético (1979-1989), adoptó un claro perfil *jihadista*.

La rivalidad nuclear entre los dos países, revelada a partir de los 90, elevó a una potencia de inédita gravedad las tensiones mutuas, las cuales alcanzaron su apogeo con ocasión del conflicto armado de Kargil en 1999, cuando los dos países amagaron con utilizar sus respectivos arsenales nucleares para dirimirlo, forzando a las grandes potencias, especialmente a EE.UU, a utilizar todo su poder de disuasión para impedirlo.

Los puntos de vista enfrentados sobre las respectivas influencias en el conflicto afgano, enconan aún más las complicadas relaciones entre Delhi e Islamabad. Desde el inicio del conflicto afgano-soviético en el que Pakistán se convirtió en pieza clave, los estrategas paquistaníes concibieron la durable influencia en Afganistán como una de sus metas prioritarias. Con ello perseguían varios objetivos: obtener en territorio afgano una «profundidad estratégica» que aminorara la ventaja india de tener al alcance, no sólo de su aviación, sino incluso de sus fuerzas acorazadas, tres de los principales centros urbanos del país (Lahore, Rawalpindi e Islamabad); hacer del territorio afgano el corredor por el que su comercio pudiera acceder a los nuevos países independientes del Asia Central, al tiempo que vetaba o dificultaba a Delhi similar empeño. Es por ello que durante la guerra civil que siguió al abandono soviético de Afganistán, Islamabad apoyó sin reservas –y nutrió con fondos, armas y combatientes procedentes de las *madrasas* paquistaníes– al Movimiento Talibán del Mullah Omar.

Durante ese mismo período, Delhi trató de paliar esa arrolladora influencia paquistaní en los asuntos afganos, mediante apoyos a la Alianza del Norte del Comandante tajiko Ahmed Shah Massoud, siempre demasiado tímidos y por ello menos efectivos, y con contactos y apoyos a la disidencia baluchi en el propio Pakistán.

Tras el desmantelamiento del régimen talibán y la conquista de Kabul por las fuerzas de la coalición occidental como secuela bélica del 11-S, y el posterior empantanamiento del conflicto, India ha tratado de ganar terreno en Afganistán sobre su rival paquistaní, el cual ahora se enfrenta a mayores dificultades para mantener contactos e influencia en el conmocionado universo afgano. Su enfoque ha sido en este caso de carácter político-económico: por un lado se ha esforzado en mantener las más cálidas relaciones con el régimen del Presidente Karzai y promover foros y conferencias sobre el futuro de Afganistán, y por otro ha invertido cuan-

tiosos recursos económicos en la reconstrucción del país (construcción del tramo de carretera de 218 Kmts de longitud Delaram-Zarang, en la provincia de Nimruz, que liga la carretera de circunvalación (Ring Road) con la ciudad iraní de Zahedar y de ahí con el puerto de Chah Bahar, sobre el Golfo de Omán, mediante el cual mercancías afganas e indias podrían alcanzar el mar sin contar con la aquiescencia paquistaní, ahora necesaria; edificación del nuevo Parlamento afgano en Kabul, obra altamente simbólica para el futuro del país; inversiones en creación o mejoras de infraestructuras sanitarias y de irrigación, y ofrecimiento de formación de cuadros medios de la policía afgana en territorio indio). El monto aproximado de las inversiones indias en Afganistán hasta primeros del 2010 rozaba los 1.000 millones de dólares, habiéndose comprometido en la última Conferencia de Donantes en alcanzar los 1.200, lo que le convertiría en el 6º inversor en la reconstrucción del país.

A pesar de esa generosidad, acompañada además por el sacrificio de alrededor de cincuenta de sus ciudadanos en diversos ataques terroristas o acciones de guerra contra las obras de la carretera Delaram-Zarang, la presencia india en Afganistán resulta poco cómoda para las fuerzas de la coalición occidental, hasta el punto de que el General McChrystal, Comandante supremo del contingente estadounidense en el país, se permitió declarar en el 2008: «es probable que la presencia india exacerbe tensiones regionales e induzca reacciones paquistaníes en Afganistán o India».

Con todo, sigue siendo el contencioso de Cachemira el epicentro de las tensiones mutuas: el inocultable nexo de Islamabad con el nominal gobierno de Azad Kashmir (la porción de territorio cachemirí que quedó en manos de los incursores pashtunes en 1948), las reiteradamente probadas connivencias de ciertos sectores del *stablishment* paquistaní con los grupos jihadistas que continúan infiltrándose en la Cachemira india e induciendo acciones terroristas en otros lugares de su territorio, como la serie de atentados que tuvieron lugar en diversos puntos del país a partir del verano de 2008 y llegaron a un trágico colofón en el del 26-N en Bombay, junto a la pasividad de Delhi para atender adecuadamente la aspiración de la mayor parte de la población musulmana del estado de Jammu&Kashmir a superiores cotas de autogobierno o incluso a la solución plebiscitaria recomendada por la ONU en 1953, son los irritantes más significativos en las relaciones entre Delhi e Islamabad.

El proceso de distensión entre ambos que se inició en el 2004, con el General Musharraf al timón de los destinos paquistaníes, apenas si

alcanzó a concretarse en un puñado de medidas de creación de mutua confianza de carácter comercial y humanitario, que además languidecieron tras los mencionados atentados de Bombay. Los intentos de vivificar ese proceso, han chocado hasta el momento con la exigencia india de que Islamabad presente ante sus tribunales de justicia a los ciudadanos paquistaníes, que India considera haber sobradamente probado que participaron en la inspiración, organización y control del ataque en Bombay.

En el caso de Nepal, aunque durante los últimos años de la ahora abolida monarquía Ghorka India gozó de gran predicamento político y considerable penetración económica en el país himaláyico, tras el desplazamiento del poder en el 2008 del último rey, Gyanendra, por una alianza de las fuerzas democráticas con la guerrilla maoísta del Partido Comunista de Nepal-Maoista (NCP-M), ha perdido parte de su influencia en Khatmandú. Aunque en la pugna por el poder que se inició el 2009, después de que el dirigente maoísta Pushpa Kamal Dahal fuese desplazado de su cargo como PM de la nueva democracia nepalí y que aun mantiene a Nepal en un limbo constitucional, Delhi cuenta con los favores del Ejército nepalí, absolutamente opuesto a las pretensiones de integración del grueso de la antigua milicia maoísta en sus filas, buenas conexiones con fuerzas autonomistas en el Therai –región meridional fronteriza con India, de mayoría religiosa hindú–, junto a buenas conexiones con ciertos sectores del histórico Partido nepalí del Congreso, su posición ha dejado de ser tan sólida como en el pasado, sobre todo por la actual polarización del tablero político nepalí.

Además los dos últimos años de turbulencia política han permitido a China, merced a una generosa política comercial y de apoyo a la construcción de muy necesarias infraestructuras, ganar terreno en Nepal, aminorando así la histórica escora de Khatmandú hacia la órbita de Delhi.

En lo tocante a Bangladesh, la deuda histórica que Dacca mantuvo con India por el apoyo que le prestó en su guerra de liberación contra Pakistán, nunca se concretó en ventajas de tipo sustancial para Delhi. Al contrario, la inestabilidad y turbulencias que plagaron desde el comienzo la historia del nuevo país, las dificultades económicas que impulsaron a millones de bangladeshíes (cerca de 10 millones) a cruzar la frontera para establecerse en los estados indios fronterizos, la animadversión entre hindúes y musulmanes y el afincamiento en territorio bangladeshí de grupos insurgentes indios que operan en varios de sus estados nordestinos, junto a algunos diferendos económicos o territoriales de menor trascen-

dencia, han hecho que las relaciones entre los dos países se mantengan más frías que cautas y, a menudo, singularmente destempladas.

En cuanto a Myanmar, la cerrazón del régimen militar que ha presidido los destinos del país durante los últimos veinte años ha impedido a India establecer relaciones de buena vecindad con el país burmés. Aunque han sido notables los esfuerzos realizados por Delhi para obviar el carácter antidemocrático del régimen de Nay Pyi Taw y el hecho de que un número indeterminado, pero crecido, de grupos insurgentes indios que operan en estados como Nagaland, Manipur, Assam o Tripura hayan establecido sus santuarios en territorio de Myanmar, para concentrarse en proyectos de interés económico común, los logros alcanzados hasta el momento son bastante magros. Cooperar a esa marginalidad de los logros el hecho antagónico de que, en el mismo período de tiempo, China ha conseguido una importante penetración económica y militar en Myanmar, es el aliado principal del régimen castrense a la hora de eludir o soslayar los bloqueos de que le hace objeto la comunidad internacional, además del primer beneficiario de materias primas tan sustantivas como hidrocarburos o gemas, rubros económicos por los que también puja, aunque con inferior fortuna, India.

Sri Lanka es un caso más del desplazamiento de Delhi en favor de Beijing en los favores del gobierno de Colombo. La intervención militar india de 1989 en el conflicto étnico-político srilankés, marcó un progresivo distanciamiento entre Delhi y Colombo, cuya relación en el pasado había tenido un carácter casi tutelar. Aunque India ha continuado manteniendo una influencia económica decisiva en la isla, debido a su capacidad suministradora de productos manufacturados a precios competitivos y la ventaja de la contigüidad de sus geografías, el escaso entusiasmo –por razones de pura política interna– mostrado por Delhi en la última fase del enfrentamiento armado mantenido por el régimen del Presidente Rajapaksa contra los Tigres Tамиles (LTTE) de Prabhakaran, –concluido a mediados del 2009 con el aplastamiento de la fuerza militar del LTTE, el aniquilamiento del grueso de sus líderes, incluido el adalid Prabhakaran y con ello el cierre en falso del conflicto entre la mayoría sinhala-budista y la minoría hindú-tamil–, hacia la mera resolución militar del conflicto, suscitó un creciente, si circunspecto, alejamiento entre ambos gobiernos.

Este distanciamiento fue aprovechado por Beijing para iniciar una progresiva sustitución de la influencia india por la propia en ámbitos mili-

tares, diplomáticos y económicos, especialmente concretados en la obtención de una importante base naval en el puerto de Hambantota, al Sur de la isla.

A pesar de todo lo anterior, sigue siendo China el vecino que más quebraderos de cabeza proporciona a la política india. Las fricciones tuvieron un origen temprano: la invasión china de la región autónoma del Tíbet puso por primera vez en contacto directo a los dos países más poblados de Asia e indujo a una inmediata denuncia china de la línea McMahon, frontera acordada entre el imperio británico y el gobierno autónomo tibetano al final de la Conferencia de Shimla (1914), sin el aval de una China desgarrada por la guerra civil. La hostilidad larvada que produjo este disenso, bajo la diplomática capa de una política de buena vecindad, agudizada por el asilo que India garantizó al Dalai Lama cuando éste huyó de Lhasa tras el levantamiento tibetano de 1959, culminó con el enfrentamiento armado de 1962, la derrota india y consecuente ocupación militar china del territorio cachemirí de Aksai Chin. Con antecedentes como estos el entendimiento entre los dos países no podía ser sino problemático.

Y sin embargo el pragmatismo de que ambos países hicieron gala en las décadas posteriores, marcado por la voluntad de mantener sus disensos al margen de los mutuos afanes de desarrollo económico y estabilidad interior, ha ofrecido la imagen de vecinos que, aunque se contemplaban con profundo recelo, eran lo suficientemente sensatos como para orillar sus diferendos y cooperar en ámbitos diplomáticos y económicos de mutuo interés. Los hitos más significativos de este entendimiento han sido el reconocimiento indio de los derechos históricos de la RPCH sobre Taiwán, el silenciamiento chino de su desagrado por la permanencia del asilo del Dalai Lama en la ciudad india de Daramshala –sede además del gobierno tibetano en el exilio– y, sobre todo, el crecimiento meteórico de los intercambios económicos entre los dos países en la última década, cuya entidad ha superado los 30.000 millones de dólares y busca ya la cota de los 50.000 para el próximo quinquenio.

La sabiduría convencional concluiría que, países con ese gigantesco flujo comercial, no deberían tener el menor interés en empañarlo con trasnochados disensos políticos, máxime si ambos están empeñados en una carrera por consolidarse como potencias económicas globales de primer orden. Sólo que si en India la economía hace décadas que es la máxima prioridad para sus gobiernos, no ocurre otro

tanto en China donde el régimen comunista aún sigue concediendo al factor político el mayor peso específico a la hora de las grandes decisiones. La memoria del pueblo chino es muy larga y eso también tiene significación política.

Lo anterior se traduce en que China agita de forma recurrente su incomodidad respecto a las actividades políticas del Dalai Lama en favor de la «ilegítima» causa tibetana desde su refugio indio, reitera a través de portavoces oficiosos sus reivindicaciones territoriales en Arunachal Pradesh (saliente de Tawang), esquivo equivalentes reclamos indios respecto al Aksai Chin, elude la búsqueda de acuerdo en los tramos fronterizos de incierta definición en la Línea Real de Control (LAC), militariza a marchas forzadas el sur de Tíbet fronterizo con India, mantiene su pertinaz y eficiente apoyo militar, económico y diplomático al vecino indio más hostil, Pakistán, y se empeña en una expansión naval sin precedentes que rodea el espacio marítimo indio con el denominado «collar de perlas», constituido por grandes estaciones navales concedidas a Beijing por los gobiernos de Myanmar (Chittagong y Sittwe), Sri Lanka (Hambantota), y Pakistán (Gwadar) como reconocimiento a su desinteresado apoyo internacional, dispositivo que amenaza con proporcionar a China la capacidad de interferir con bastante impunidad líneas vitales del tráfico marítimo indio, en especial en lo que atañe a su aspecto energético, cuando la ocasión lo aconseje.

La reacción más visible a esta pertinaz aunque discreta presión china, por parte de India, ha sido su viraje estratégico hacia la órbita estadounidense implícito en el «Acuerdo 123», que aunque inicialmente de ámbito nuclear civil, entraña connotaciones mucho más amplias. China lo encajó con crítica circunspección, pero dejando traslucir que no ignoraba los perfiles más agresivos para ella de dicho Acuerdo.

## **AMENAZAS Y TENSIONES INTERNAS**

En la arena interior las amenazas para India no son de menor calado. Aparte de la violencia endémica procedente del foco infeccioso de Cachemira que, en los dos últimos años y debido al debilitamiento en el liderazgo paquistaní, a las conmociones provocadas por la sucesión del Gral. Musharraf y al acoso jihadista contra las instituciones paquistaníes, ha adquirido cotas inéditas de impredecibilidad, tres otros vectores de violencia e inestabilidad inciden sobre la vida india.

El primero de ellos es la progresiva radicalización de una mínima parte del colectivo nacional de religión musulmana (alrededor de 156 millones) y la traducción de tal radicalidad en reiterados episodios de violencia terrorista.

Las causas de tal radicalización son muy diferentes –percepción de que los musulmanes se han convertido en los verdaderos marginados de la India actual, por debajo incluso de comunidades situadas muy abajo en la escala de castas; sintonía con el irredentismo cachemirí; carencia de voz en la política india a pesar de la entidad del colectivo; agravios comunitarios recientes e incluso las buenas relaciones indias con los dos países que en la actualidad aparecen como los enemigos más encarnizados de la cosmovisión islámica, Israel y EE.UU.–, pero su referencia temporal más inmediata es la demolición de la Babri Masjid en Ayodhya, en 1992, por militantes de la galaxia hindú-nacionalista de la Organización Nacional de Voluntarios (RSS) y su corolario de violencia posterior, la masacre de musulmanes en Gujarat en el 2002, perpetrada con la impunidad que le concedía la pasividad del gobierno central dirigido en la época por el BJP (avatar político del RSS) y la connivencia, si no la activa participación, de funcionarios del gobierno regional gujaratí, también en ese tiempo en manos del Baratiya Janata Party.

El Informe Sachar, encargado por el Dr. Singh poco después de llegar al gobierno en 2004, a fin de sondear principalmente las causas que producían el creciente desapego de la comunidad musulmana respecto a los grandes objetivos nacionales, y concluido a mediados del 2006, evidenció profundos malestares como los arriba reseñados. El debate parlamentario que suscitó y las casi testimoniales medidas económicas y sociales que de sus recomendaciones se dedujeron, no modificaron significativamente la situación anterior de los musulmanes indios.

En estas circunstancias, la proliferación en la última década de organizaciones radicales islámicas de raigambre india –Movimiento de Estudiantes Islámicos de India (SIMI), Indian Mujahedin (IM), Deccan Mujahedin(DM)–, su participación directa o indirecta en varios de los atentados terroristas más importantes de los últimos cuatro años –Bombay, Hyderabad, Jaipur, Delhi, Bangalore, Pune– parece conectar con ese malestar comunitario inadecuadamente confrontado por los gobiernos indios, el cual ha comenzado a adquirir un potencial de desestabilización y un acento jihadista que han sido reconocidos como muy preocupantes por las agencias antiterroristas indias a partir del 2008.

La segunda es la pervivencia y extensión del radio de acción de la insurgencia maoísta o *naxalismo*, hasta el punto de que el propio PM Singh ha reiterado en los dos últimos años su catalogación del fenómeno como «la primera amenaza para la seguridad y estabilidad interna del país».

El naxalismo no es un fenómeno nuevo en la vida india. Apareció en la década del 60 en zonas tribales de West Bengala, catalizado por una ideología maoísta adaptada a las aspiraciones del extenso cinturón tribal indio. Su actividad insurreccional fue tempranamente controlada por la acción contundente de las Fuerzas de Seguridad Indias (FSI) y por la endémica práctica fraccionalista de los movimientos maoístas. A finales de la década de los 80, y coincidiendo con los primeros brotes de crecimiento económico, que hicieron de la riqueza en materias primas que celaban las poblaciones tribales objetivo altamente codiciado, el naxalismo volvió a levantar la cabeza.

En la actualidad la actividad del movimiento maoísta se extiende a lo largo de una ancha franja que cruza India de nordeste a sudoeste, afecta a estados como W. Bengala, Bihar, Orissa, Uttar Pradesh, Jharkhand, Chhattisgarh, Madhya Pradesh y Maharashtra, distorsiona la vida en de 233 de los 625 distritos territoriales de India y produce cada año por encima de las 900 de víctimas mortales (según la poco dudosa contabilidad del Portal Antiterrorista para Asia Meridional, SATP) (12), a más de interferencias desastrosas para el desarrollo de las actividades económicas.

Aunque el número naxalitas armados sobre un extensísimo territorio pudiera no rebasar los 20.000 efectivos, el amplio apoyo que obtiene de las poblaciones tribales en que arraigan, la inexistencia de presencia de la administración estatal (y menos central) en vastas extensiones de los estados afectados, las connivencias entre políticos locales y dirigentes naxalitas (a efectos electorales, con su ineludible correlato económico) y la sorprendente ineficacia de las agencias de seguridad estatales, no sólo para controlar, sino siquiera para impedir la expansión del movimiento maoísta –al que por otra parte no se le reconocen conexiones activas con la remota matriz china–, se combinan para hacer de él esa intratable amenaza a que hace referencia el Dr. Singh.

En los estados del Nordeste indio –popularmente conocidos como «Las siete hermanas»– continúan activos numerosos focos de insurgencia de carácter étnico. Estos siete estados –Sikkim, Arunachal P., As-

---

(12) Ajai Sahni, *Counter-insurgency. Some Myths and Principles*. Ajai Sahni, SATP junio 2010

*India: ¿demasiada arcilla en los pies del titán?*

sam, Nagaland, Manipur, Mizoram, Tripura, y Meghalaya– estuvieron débilmente integrados en el mundo colonial anglo-indio y fueron objeto de intensas actividades de cristianización. Su escasa población es de tipo burmo-nepalí y su identificación con las ideas fundacionales de la nación india bastante tenue. Nagaland, como se ha mencionado anteriormente, fue forzado por Nehru a integrarse en la Unión, arrebatándole un derecho a la independencia que la mayor parte de la población consideraba adquirido y refrendado por promesas británicas.

Fueron por tanto grupos independentistas *nagas* los que alzaron la antorcha de la insurrección, pero tras su fracaso, pronto le siguieron otros muchos bajo las más dispares etiquetas étnicas o ideológicas –en especial los *bodos*, quizá el colectivo más numeroso, asentado además entre Assam, Tripura y Nagaland–, a menudo antagonistas entre sí. En la actualidad las insurgencias regionales, que alcanzan a cubrir otros 50 distritos administrativos, si no ponen en cuestión la integridad del territorio nordestino indio, sí dificultan la acción del estado en región tan crítica por su peculiar ubicación geográfica, –Manipur es una de las desembocaduras del Triángulo Dorado del narcotráfico burmo-thailandés; no es extraño por ello que el número de grupos insurgentes que infecta su territorio se eleve por encima del centenar y medio–, distorsionan la convivencia debido a las derivas mafiosas de parte de dichos grupos y dificultan poderosamente la inclusión de las poblaciones en ellos asentadas en las corrientes de desarrollo económico que actúan sobre la mayor parte de India.

Para cerrar este breve repaso de las amenazas internas a que se enfrenta India, convendría mencionar la aparición en los últimos años de evidencias de implicación en actividades terroristas –habitualmente en perjuicio de la comunidad islámica, pero también, aunque en inferior escala, contra la minoría cristiana– de elementos situados en la órbita ideológica hindú-nacionalista o *Hindutva*. Es difícil en este momento calibrar la trascendencia de esos brotes de radicalismo, si bien su impacto podría ser atajado por una rápida y contundente acción de las FSI, coordinada con la adecuada actuación de los Tribunales de Justicia, que hasta ahora ha brillado por su ausencia.

## **EL ESPECTRO SECURITARIO**

Frente al cúmulo de retos y amenazas que se le plantean en los ámbitos exterior e interior, India despliega un vasto aparato securitario en-

cabezado por unas Fuerzas Armadas integradas por 1.300.000 efectivos regulares, mas de 1.000.000 encuadrados en unidades de reserva y 1.200.000 efectivos paramilitares, es decir fuerzas de carácter eminentemente policial, pero con entrenamiento, equipamiento y encuadramiento militar. Se trata del segundo ejército profesional más numeroso del mundo después del de la RPCH. La valencia de este gran contingente armado queda rebajada debido a que una gran porción del mismo ha quedado «encallado» –alrededor de 600.000 efectivos del Ejército regular y otros tantos de las fuerzas paramilitares– en el conflicto cachemirí y en labores de vigilancia de las zonas fronterizas indo-paquistaní e indochina del estado de Jammu&Kashmir.

Lo completa la existencia de una variada panoplia de fuerzas policiales de base estatal –las fuerzas paramilitares arriba mencionadas dependen del poder ejecutivo central– cuya entidad supera el millón de efectivos y la actividad de un conjunto de Agencias de Inteligencia que, en número de ocho, y tras los atentados de Bombay del 2008, coordina la recién establecida Agencia Nacional de Inteligencia (NIA).

Las Fuerzas Armadas Indias han demostrado, tanto en las campañas bélicas en que han sido empeñadas, como en las Misiones de Paz de la ONU en que han participado, un alto nivel profesional y niveles técnicos comparables al de los mejores ejércitos del mundo. Sin embargo, a pesar de incrementos significativos en los sucesivos Presupuestos de Defensa, que en el bienio posterior al 26-N han supuesto el aumento acumulado del 23%, aproximadamente equivalente al 2,7% del PIB, sus capacidades operativas han venido experimentando un lento pero constante deterioro.

Las causas de éste son diversas: pérdida del prestigio social que conllevaba la profesión de las armas hasta hace una década –en ese período el Ejército resultaba la profesión más atractiva para las generaciones jóvenes, aparte de la institución más valorada por la sociedad india– en favor de las más lucrativas y menos abnegadas profesiones derivadas de la era tecnológica, la cual ha provocado déficits de alrededor de 12.000 oficiales de rango medio en las filas del Ejército de Tierra y cifras equivalentes en los componentes naval y aéreo; retrasos injustificados en los programas de modernización de sistemas de armas claves, como las fuerzas acorazadas, la artillería de campaña, los aviones de supremacía aérea, el arma submarina o el sistema de radares de la Defensa Aérea, demoras en gran medida achacables a la incuria de la

burocracia estatal central que los gestiona; dureza extremada de la vida militar –los períodos de destino en la zona de guerra de Cachemira se repiten durante una carrera militar tipo–, sobre todo comparada con la relativa placidez y provecho económico que proporcionan dedicaciones laborales alternativas; agravios salariales comparativos respecto a los integrantes de las otras dos grandes ramas de la administración, la IAS (especie de cuerpo general de la burocracia central) y el IPS (Servicio Indio de Policía, también de carácter central). El hecho es que las Fuerzas Armadas Indias han perdido parte del mordiente disuasivo que en otro tiempo tuvieron.

En cuanto a las fuerzas policiales, tanto las de obediencia central como las de base estatal, lo menos que se puede afirmar es que su entidad se halla muy por debajo de los estándares de la mayoría de los países desarrollados con muchos menos problemas internos de los que afectan a India. Su entrenamiento, equipamiento, dirección y coordinación –especialmente en lo que respecta a las policías estatales– son muy someros y su efectividad reducida. Además, las sinergias entre fuerzas centrales y estatales se producen de manera muy dificultosa (como resulta cada vez más evidente en su incapacidad de atajar la acción y expansión del movimiento naxalita, a pesar de la voluntad del gobierno de poner coto a sus desmanes) lastrando su eficacia en la lucha con las amenazas interiores que anteriormente se han reseñado.

El sistema de Inteligencia indio es comparativamente reducido con respecto a los retos a los que se enfrenta el país, que en la actualidad han adquirido, también para India, un carácter marcadamente global. Lastran su actuación una cultura más policial que de Inteligencia en su más amplio sentido y el marchamo de su creación durante la Guerra Fría, lo que repercute negativamente a la hora de enfrentarse a amenazas globales, las cuales exigen el establecimiento y cultivo de fluidos canales de cooperación con los Servicios de países con similar problemática. Sus éxitos, que sin duda han existido, resultan desconocidos para el gran público, pero sus fracasos han quedado bastante crudamente expuestos en los últimos años.

Para finalizar y aunque sólo sea para introducir un sobrio contrapunto a los desbordados optimismos mediáticos que prevalecen sobre la «emergencia de India», me permito citar extensamente un reciente y pertinente dictamen de Ajai Sahni, avezado analista político, Director del Instituto de Gestión de Conflictos de Delhi y del South Asia Intelligen-

ce Review (13): «en la formulación actual, la solución desarrollista a la violencia política generalizada no es viable y, de hecho, se basa en la negación de las realidades sobre el terreno. Entre estas realidades cabe contar el fracaso a la hora de reconocer la inmensa magnitud de las presiones demográficas sobre los recursos, la naturaleza del desarrollo modernizador –en general su baja capacidad para la generación de empleo adicional– y el hecho de que a menudo es en sí mismo desestructurador. En todo caso el desarrollo no es una mera cuestión de elección. No se trata de que a lo largo de los últimos 60 años los sucesivos gobiernos hayan tomado la decisión política deliberada de mantener subdesarrolladas grandes zonas del país y de que nuestra resolución para reforzar el desarrollo vaya a lograr ahora de forma inmediata la igualdad y prosperidad deseadas para todos. En realidad la demografía, por sí sola, convierte en inalcanzables los objetivos de «desarrollo» o prosperidad universal. Peor aún, el régimen de corrupción de India, incluso en circunstancias normales, limita de forma severa la repercusión real del gasto en desarrollo destinado a los grupos elegidos. En 1989, durante su mandato como primer ministro, Rajiv Gandhi afirmó que «de cada rupia destinada al desarrollo rural sólo 15 céntimos llegan al terreno».

Y sigue Sahni, «en situación de descomposición generalizada del imperio de la ley y de colapso institucional, desaparece del todo incluso esa limitada rendición de cuentas que se da en los gobiernos en circunstancias normales. En consecuencia, «las fugas» (en las inversiones productivas) acaban por arrasarse la reserva de recursos para el desarrollo y las remesas de ayuda asignadas a regiones que padecen violencia política generalizada... En consecuencia, incluso en casos en que los proyectos pudieran haber alcanzado importantes beneficios –a pesar de las «fugas»–, la aplicación resulta prácticamente imposible. Los limitados éxitos del esfuerzo en favor del desarrollo se ven contrarrestados con creces por la huida del capital privado –e incluso de la inversión del sector público– en situaciones de amplia incertidumbre política y bajo un régimen de extorsión generalizada y de corrupción política y administrativa».

Y concluye el analista indio, «La cruda realidad es que habrá que hacer frente a la amenaza de la violencia política fundamentalmente merced al recurso de la fuerza y a operaciones de «policía», y ello sin duda

---

(13) Ajai Sahni, *Crecimiento, pobreza y futuros de la seguridad interna*. Dossier sobre India, Vanguardia n.º 27, abril/junio 2008.

alguna en un futuro inmediato. Solo tras la restauración en un grado mínimo de la legalidad y de la hasta la fecha inexistente eficacia en el funcionamiento del sistema judicial, será posible restablecer la autoridad y las funciones de la gobernanza en las anchas zonas en las que impera hoy la subversión y la desestructuración extremistas».

Veredictos tan sombríos como éste, justifican de sobra la desasosegante interrogación reflejada en el título de este trabajo.

## **CONCLUSIONES**

De lo anteriormente expuesto se pueden extraer una serie de conclusiones:

- El notable crecimiento económico que India ha venido experimentando en los tres últimos lustros no es suficiente, por sí mismo, para garantizarle un desarrollo general que apuntale su aspiración a la condición de gran potencia.

Para que esto pudiera ocurrir, dicho crecimiento tendría que acercarse y consolidarse en cifras cercanas al 10%, además de incrementar notablemente su carácter inclusivo, que hasta ahora no ha sido sino una vaga aspiración de parte del espectro político.

Ambas cosas exigirían una más amplia liberalización del sistema económico y la decidida apuesta gubernamental por mejorar y expandir el sistema educativo, a fin de cualificar a su joven contingente poblacional para los retos laborales de las próximas décadas.

- En política interna India se enfrenta a la incógnita de la próxima sucesión en la línea de la dinastía Gandhi-Nehru. Esta posiblemente se planteará para las próximas Elecciones Legislativas de la primavera del 2013. En ese momento lo más probable es que el gubernamental Partido del Congreso (PC), presente como candidato al puesto de Primer Ministro a Rahul Gandhi, hijo del difunto Rajiv y de la actual Presidente del Congreso, Sonia Gandhi.

Si la tendencia del voto de las dos últimas elecciones no se modifica, habida cuenta de que el principal partido de la oposición, el BJP, ha fracasado hasta ahora en conciliar un proyecto económico modernizador con su arcaica raigambre hindu-nacionalista, Rahul Gandhi podría ser elegido a la cabeza del Ejecutivo. De ser así, un político joven (40 años actualmente) y con escasa experiencia en tareas de gobierno, se encontraría al timón de la mayor democracia del mundo, además de al frente de una formación política marca-

damente gerontocrática como el PC –si bien con el concurso de la «regencia» de su madre–, lo que en el mejor de los casos constituye una apuesta preñada de incertidumbres.

- La nunca explícita, pero evidente, alianza estratégica con EE.UU podría resultar menos eficaz y más onerosa de lo que los políticos indios calcularon. La valencia económica y política de Washington ha comenzado un lento declive que reforzará sus cíclicas tendencias aislacionistas y dificultará a Delhi obtener las contrapartidas deseadas de su tardía incorporación a la órbita estadounidense. Al contrario, esta cercanía podría colocar a India en rumbo de colisión más o menos próximo con su gran rival asiático, la RPCHN y su aliado regional Pakistán, según reciente y crípticamente afirmó un portavoz oficioso de Beijing (14): «La elección de India de acercarse a los lejanos y hostilizar a los cercanos», sin la garantía absoluta de contar con Washington en momentos en que la tensión regional alcanzase peligrosas cotas de ignición. De forma más inmediata dificultará a Delhi la consecución de un puesto permanente en el CS/ONU.
- Es por ello que no parece viable a corto plazo que India sea capaz de amortiguar los dos focos más inmediatos de tensiones regionales (Cachemira y Pakistán, con su derivada afgana) y se vea obligada a enfocar su futuro con el lastre y las amenazas inherentes a la vigencia de ambos conflictos.
- La resolución de al menos dos de las vulnerabilidades internas que hemos mencionado –el creciente despego de la comunidad musulmana, con su correlato terrorista, del proyecto nacional y la contención del fenómeno *naxalita*– tampoco parece muy cercana, en tanto que ello entrañaría, por un lado, el reenfoque de tal proyecto hacia una real comunidad nacional pluricomunitaria –lo cual suscitaría destempladas reacciones de los partidarios del *Hindutva*– y por otro reformas estructurales en las Fuerzas Policiales e incluso enmiendas a la vigente Constitución, para permitir a los efectivos paramilitares centrales participar con mayor fluidez en actividades anti-insurgencia, medidas que no parecen estar entre las prioridades inmediatas del gobierno.
- En esas circunstancias, pensar que la locomotora económica será capaz por sí sola –si es que logra mantener su actual velocidad de crucero– de alejar a India del resto de sus dificultades, resulta cuanto menos un poco justificado ejercicio de optimismo.

---

(14) *China and India: Rivals always, partners sometimes*. European Union Council for Foreign Relations, 2009

## **CAPÍTULO QUINTO**

# **ESTADOS UNIDOS FRENTE A LOS BRIC**

---

---

## ESTADOS UNIDOS FRENTE A LOS BRIC

VICENTE PALACIO DE OTEYZA

---

---

### INTRODUCCIÓN. ESTADOS UNIDOS EN EL SIGLO XXI

La pregunta inmediata que surge cuando se constata la rápida incorporación de *nuevas* potencias (Brasil, India); potencias *re-emergidas* (China), y *viejas* potencias (Rusia) al nuevo orden internacional, es qué relación guardan con la que aún se perfila como la potencia más poderosa de todas, tomada en conjunto: Estados Unidos. Ninguna política de alcance global puede llevarse a cabo sin contar con EE.UU., sea económica, energética, medioambiental o de seguridad. Ello le convierte en un actor omnipresente de las relaciones internacionales, pues obliga al resto de actores a definir claramente sus objetivos y su estrategia respecto a aquélla.

Tras la implosión de su rival ideológico y geopolítico, la Unión Soviética, a partir de 1989, y a lo largo de las dos décadas posteriores hasta hoy, Estados Unidos ha protagonizado hechos que han determinado el devenir de la economía y la política mundiales. Para poder definir en qué posición se halla EE.UU. respecto a los principales países «emergentes», los llamados BRIC (acrónimo de Brasil, Rusia, India y China) (1) es necesario llevar a cabo una breve reflexión sobre lo acontecido en este tiempo.

---

(1) O'Neill, Jim: «Building Better Global Economic BRIC's» Global Economic Paper nº 66. Goldman Sachs, 2001. Para una actualización que comprende más siglas y grupos de emergentes: *The BRIC's and Beyond*. Goldman Sachs, 2007. Es importante destacar que si bien «BRIC» es un término inventado en el entorno de Goldman Sachs, y esencialmente económico, su traducción al plano de las consecuencias geopolíticas resulta aún bastante más complejo, como se muestra en el presente Cuaderno de Estrategia del IEEE.

En la medida en que los BRIC han surgido al albor de la globalización, y tienen pretensiones de conformar un orden multipolar, su sentido y trayectoria futura no se entienden sin su referencia a EE.UU.. Cabe resaltar que lo que hoy llamamos globalización, en tanto fenómeno contemporáneo, tiene su origen en EE.UU. Tras el fin de la Guerra Fría y durante el decenio de los 90, la hegemonía norteamericana se hizo sentir hasta el punto de hacerle aparecer a sus propios ojos y a los del resto del mundo como una *hiperpotencia* –en la expresión acuñada por el entonces Ministro de Asuntos Exteriores francés, Hubert Védrine– configurando lo que se dio en llamar el «momento unipolar» (2).

Paralelamente al estallido de la primera Guerra del Golfo (1990-91), y el consiguiente desplazamiento de la atención geoestratégica de EE.UU. a Oriente Medio, tuvo lugar en el ámbito de las finanzas mundiales una desregulación de los mercados financieros promovida desde Washington. Esta primacía financiera, articulada a través de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, venía unida a la promoción de la democracia y del libre mercado en los antiguos países del bloque soviético. Estos elementos configuraron una década de «liberalismo democrático» en la que Rusia había retrocedido posiciones mientras el resto de economías emergentes aún no habían despegado. Al inicio del siglo XXI, Norteamérica se veía a sí misma, en expresión célebre de Samuel Huntington, como la superpotencia solitaria (3).

Sin embargo, Norteamérica ha experimentado un cambio importante en su posición relativa mundial a consecuencia de dos tipos de factores durante la primera década del siglo XXI. Primero, una serie de crisis sucesivas en EE.UU., tanto de origen doméstico como de política exterior. Entre ellas cabe señalar el estallido de la burbuja de las *punto.com* en 2000, tras años de crecimiento exponencial, que supuso una seria advertencia de los peligros derivados de una lógica financiera especulativa. Poco después, los ataques terroristas del 11-S mostraron la vulnerabilidad de la seguridad de EE.UU.: la segunda guerra de Irak con la invasión del país de su presidente Sadam Hussein, así como la

---

(2) Para un compendio de la visión globalista, ver Friedman, Thomas L (2005) *The world is flat*. New York, Farrar, Straus and Giroux.

(3) El autor que mejor resume aquel *momentum* es Huntington, Samuel P. (1999) «The Lonely Superpower», en: *Foreign Affairs*, vol. 78 (3), March-April 1999. La mejor obra en clave geopolítica es Brzezinski, Zbigniew (1997) *The Grand Chessboard. American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books. Resulta significativo del momento, que el autor considere a Rusia una amenaza mayor que China.

ocupación de Afganistán, han repercutido en un cierto desprestigio de la imagen de EE.UU en el mundo. A ello hay que añadir una percepción entre los ciudadanos de un deterioro de las condiciones sociales por el aumento de las desigualdades. En el plano macroeconómico, se fue agudizando el déficit fiscal y comercial estadounidense. Finalmente, la gran crisis financiera de las *subprime* originada en el sistema bancario estadounidense, a finales de 2008 –con el derrumbe del banco de inversión Lehman Brothers, y de las grandes compañías hipotecarias Fannie Mae y Freddie Mac– ha puesto de manifiesto la debilidad del capitalismo financiero global y, en particular, del norteamericano.

El segundo factor que ha incidido en el reposicionamiento norteamericano ha sido la imparable pujanza de otros actores emergentes. China, India o Brasil, ya habían empezado a escalar posiciones a partir del comienzo de esta década, en términos de tecnología, mercados, gasto militar, o reducción de la pobreza gracias a una alta tasa de crecimiento interno. Mientras, la economía norteamericana ha acrecentado su deuda respecto a otros actores globales –en especial China– y el dólar se ha debilitado como moneda de reserva mundial. El hecho central de que la crisis tuvo su origen en el epicentro del sistema, y no, como en el pasado, en la periferia (México, Malasia, o Argentina), ha acelerado este proceso de debilitamiento relativo de EE.UU.. La crisis ha puesto de manifiesto la necesidad de dar un papel central a los países emergentes, los cuales en su mayoría –a excepción quizá de Rusia– se han visto menos afectados que las economías desarrolladas de europeos y norteamericanos.

Inevitablemente, el impacto de la crisis financiera ha traspasado las fronteras de EE.UU., y ha abierto un proceso de revisión de la arquitectura económica y financiera mundial, la cual ha producido un primer resultado: la configuración del G-20 que viene a sustituir al G-7 o G-8 del pasado, y que ha tenido en Seúl en noviembre de 2010 su quinta reunión. Tomados por separado, los cuatro BRIC están tomando posiciones cada vez más determinantes para las relaciones internacionales. Resultan elocuentes las perspectivas de contribución al porcentaje de crecimiento económico global entre 2005 y 2020, que antes de la crisis financiera se estimaba en un 40% del total para los BRIC (con China 26% e India 12%) (4). De hecho, es probable que sea incluso mayor, dado que las

---

(4) National Intelligence Council, 2008. *Global Trends 2025: A Transformed World*. Ver en [http://www.dni.gov/nic/PDF\\_2025/2025\\_Global\\_Trends\\_Final\\_Report.pdf](http://www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf), consulta del 15/11/2010

economías emergentes han sufrido los efectos de la crisis en mucha menor medida que los países más desarrollados: la UE y EE.UU., poniendo así de manifiesto la vigencia de la teoría del *decoupling*. Finalmente, la experiencia del estancamiento en las guerras de Irak o Afganistán, o la presencia de amenazas difíciles de controlar como la de un Irán nuclear, se traduce en la nueva actitud y enfoque cercano al multilateralismo de la Administración Obama, en el tratamiento de conflictos enquistados como Afganistán-Pakistán, y las relaciones con China, Rusia, América Latina, o el mundo musulmán, entre otros muchos, así como la puesta del énfasis en la diplomacia como vía de resolución de conflictos y de prevención de los mismos.

A lo largo de este capítulo nos proponemos hacer un repaso de los elementos de fortaleza y debilidad de EE.UU. tras la primera década del siglo veintiuno para poder valorar el poder relativo mundial tanto de EE.UU. como de los BRIC, que son objeto de este estudio. Posteriormente, tratamos de esbozar las principales líneas estratégicas de EE.UU. con cada uno de ellos, haciendo también una breve referencia a la Unión Europea, en la medida que ésta es su socio económico principal y tiene a veintiuno de sus veintisiete miembros como aliados miembros de la mayor organización de seguridad mundial y que resulta prioritaria para EE.UU.: la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

### **¿Declinar relativo o «Nuevo Siglo Americano»?**

Las crisis de la primera década del siglo XXI han mostrado, en definitiva, la vulnerabilidad de la seguridad y de la economía estadounidenses, y el fin de la «ilusión unipolar». Suele afirmarse que el orden internacional actual se mueve entre la «multipolaridad», la «interpolaridad», y la «no-polaridad», pero quizá ninguno de estos esquemas define del todo la situación. Y en esto reside la paradoja americana: casi nada puede hacerse sin EE.UU., pero EE.UU. ya no puede hacerlo todo solo. Asuntos que trascienden su capacidad de control e influencia, y que remiten a la necesidad de cooperación a escala global –como el cambio climático, las fuentes de energía, el desarrollo, el terrorismo o el crimen organizado– necesitan de una asociación con los emergentes y con su aliado europeo (5).

---

(5) Ver Haass, Richard (2008), «The Age of Non-Polarity» en: *Foreign Affairs*, vol. 87, May/June 2008; Para el concepto de interpolaridad, ver Grevi, Gionavi (2009) «The inter-polar world, a new scenario», Occasional Paper, n. 79, Paris: ISS-EU

Ahora bien, ¿cuál es la visión que EE.UU. tiene de sí mismo? En principio, la sociedad y las élites norteamericanas tienen conciencia de que se está abriendo una nueva era en la que la superpotencia ya no es capaz de imponer su voluntad unilateralmente, ni garantizar su prosperidad ni su seguridad al margen de las otras grandes potencias. La Administración Obama parece hacer suya la premisa –compartida por los emergentes– de que el mundo, empujado tanto por la lógica de la interdependencia, como por el ascenso de otros actores, se encamina hacia un nuevo reparto de poder que habrá de configurar en el futuro un orden necesariamente multipolar. Esto supone un giro de ciento ochenta grados respecto a la visión de la Administración precedente de George W. Bush. En ese nuevo sentido se entiende la Estrategia Nacional de Seguridad (en adelante, ESN) de mayo de 2010 (6), la cual dedica un apartado específico a la cooperación con China, India y Rusia, así como con «otros centros de influencia», como el G-20, Brasil o Indonesia, para abordar los desafíos globales: la recuperación económica, la proliferación nuclear, o el cambio climático. También, de forma significativa, se destaca la importancia de un refuerzo institucional, mejorando la coordinación y la eficiencia de Naciones Unidas y sus agencias, trabajando con organizaciones regionales como OTAN, OSCE, la Unión Africana o ASEAN, y reforzando la contribución de los países emergentes en el mencionado G-20. La Nueva Estrategia norteamericana hace hincapié en la necesidad de un enfoque pragmático que haga posible una convergencia de intereses. A este respecto, el mismo Obama y su Secretaria de Estado, Hillary Clinton, han repetido en múltiples foros, al dirigirse al mundo musulmán, a América Latina, a Naciones Unidas, o a la comunidad financiera global, que EE.UU. ya no puede, ni quiere, hacerlo todo, y que el nuevo orden mundial requiere la participación de todos. Un planteamiento que, en definitiva, y con los matices que más adelante se desarrollarán en este trabajo, se aparta por completo de la «doctrina Bush» del eje del mal, y que puede facilitar una transición menos abrupta que la de su antecesor a un sistema de responsabilidades compartidas.

Sin embargo, existe un elemento de ambigüedad en este reconocimiento explícito de la necesidad de reconfigurar la acción de EE.UU. en base a la nueva relación de fuerzas económicas y militares. Pues al mismo tiempo que se reconoce lo anterior, se afirma que EE.UU. está

---

(6) *US National Security Strategy*, The White House, Washington, May 2010, ver en [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf) consulta de 10/10/2010

en la mejor posición para el liderazgo en una época de globalización. Así, tanto en el ámbito académico norteamericano –desde posiciones cercanas tanto al realismo como al liberalismo– como desde el propio Departamento de Estado, se insiste en que EE.UU. conservará su primacía; ya sea debido a que sus cualidades le favorecen para liderar el mundo del siglo XXI, ya sea porque las otras potencias afrontan serios desequilibrios y carencias que les inhabilitan para tomar el relevo de Norteamérica, o siquiera para ponerse a su altura (7). Así, por ejemplo, para el gran teorizador del «poder blando», Joseph Nye, EE.UU. dominará aún durante varias décadas el mundo, mientras los BRIC, en especial China y Rusia, se enfrentan a serios problemas sociales, económicos o medioambientales que frenarán su pujanza (8). Se trata de la visión del «Nuevo Siglo Americano» subrayada por la Secretaria de Estado Hillary Clinton, quien parece seguir en esto a Anne Maria Slaughter en su visión de una Norteamérica que disfruta de una posición privilegiada gracias a su capacidad de conectar y comunicar. Es decir, a pesar de tratarse de un mundo no-polar, o inter-polar, sin un *hegemon* definido, EE.UU. poseería unas características propias –desde su poderío militar hasta su ventaja en el manejo de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información– que le permitirían maniobrar en un contexto complejo de manera más flexible y efectiva que sus rivales chino o ruso, e integrar las tres «D»: Defensa, Diplomacia y Desarrollo. Se trataría, en definitiva, de la capacidad norteamericana para desarrollar un «poder inteligente» (*smart power*) que combine poder duro (*hard power*: militar y económico) y blando (*soft power*: capacidad de influir través de los valores e ideas): gracias al uso inteligente de los recursos y de las nuevas tecnologías, EE.UU. podría situarse siempre por delante de sus rivales (9).

---

(7) Una visión matizada de los diversos aspectos del declinar relativo de EE.UU. se halla en: Zakaria, Fareed (2008), *The Post-American World*, New York: W.W. Norton & Company, Inc.

(8) Nye, Joseph (2004), *Soft power, the means to success in World Politics*, Nueva York: Public Affairs. Ver también el artículo más actualizado de Nye sobre esta cuestión: «The Future of American Power. Dominance and Decline in Perspective» *Foreign Affairs*, Vol. 89, November/December 2010.

(9) Véase *A Conversation with US Secretary of State Hillary Rodham Clinton*, Council on Foreign Relations, Washington DC, September 8, 2010; Clinton, Hillary (2010) «Leading through Civilian Power. Redefining American Diplomacy and Development» *Foreign Affairs*, Vol. 89, November/December 2010; Slaughter, Anne Maria (2009), «America's Edge» en: *Foreign Affairs*, Vol. 88, January/February 2009.

## ¿CUÁNTO PESA EE.UU.?

Esta visión, predominante en Washington, nos lleva a una de las cuestiones más recurrentes al analizar la coyuntura mundial actual. ¿Cuál es la realidad de EE.UU.: *declinar relativo* o *liderazgo del nuevo siglo americano*? La evidencia empírica de la que se haga uso para valorar el poder norteamericano habrá de tener en cuenta al menos dos factores. Primero, la combinación ya mencionada de su poder duro –capacidades «objetivas», potencialmente capaces de tener efectos directos y mensurables– y poder blando –otras capacidades susceptibles de añadirse al ranking–(10). En segundo lugar, su peso relativo frente a las demás potencias en ascenso. A continuación, en este primer apartado, enumeramos algunas de esas capacidades, no de manera exhaustiva, sino de un modo que pretende ser orientativo, de cara a situar posteriormente las relaciones con cada uno de los países emergentes en la segunda parte de este estudio.

### Capacidades objetivas

#### *Poder económico*

A causa de la crisis financiera de las *sub-prime* de 2008, la economía norteamericana entró en recesión a la mitad de 2008, y el PIB se contrajo hasta el tercer cuatrimestre de 2009, una duración e intensidad que la hacen comparable con la Gran Depresión que sucedió al *crack* de 1929. El fondo de estímulo fiscal de 787 mil millones de dólares para los siguientes diez años lanzado por la Administración Obama ha servido para salir de la recesión; pero a finales de 2010 se estaba agotando y aún no había dado los logros esperados. En general, la crisis del capitalismo norteamericano de los bancos de inversión y su posterior contagio a las economías más desarrolladas (especialmente las europeas) ha puesto de manifiesto otras debilidades de la economía norteamericana (los *déficit gemelos*, fiscal y por balanza de cuenta corriente). Resulta insostenible prolongar un déficit fiscal de un billón de dólares (11), y una deuda que se acerca peligrosamente al límite establecido por la ley de 14'3 bi-

---

(10) Para una visión que prioriza el poder duro en el siglo XXI, ver: Campbell, Kurtz & O'Hanlon, Michael (2009) *Hard Power: The New Politics of National Security*. New York: Basic Books

(11) En lo sucesivo, todas las referencias que se realicen a billones se entenderán en billones europeos (un millón de millones) y no billones americanos (mil millones).

llones (12). La crisis ha llegado incluso a poner en cuestión al dólar como moneda de reserva mundial. Éste último es un aspecto que han puesto conjuntamente de manifiesto los BRIC en su primera Cumbre celebrada en Ekaterimburgo, Rusia, en junio de 2009 (13). Todo ello ha debilitado la imagen de EE.UU. y ha reforzado más aún el diagnóstico generalizado de que el eje geoeconómico se desplaza ya irremediabilmente hacia Asia.

Las proyecciones establecidas por Goldman Sachs en 2003 apuntaban a que de aquí a cuatro décadas (2050) entre las seis economías más grandes del planeta (en términos absolutos, pero no en *renta per cápita*) sólo se hallarán dos del *ránking* actual (EE.UU. y Japón), mientras el resto (Alemania, Francia, Reino Unido, e Italia) son desplazadas por China, India, Brasil y Rusia. La economía estadounidense se vería superada por China hacia 2041, e India superaría a Japón en 2032. Lo cierto es que en 2010 China ha superado a Japón y es ya la segunda economía mundial, adelantándose a la fecha establecida por Goldman, 2016; y también parece muy probable que la economía china alcance a la norteamericana mucho antes, quizá en la mitad de la próxima década (14). Otros datos abundan en esa tendencia: en 2009 los cuatro BRIC sumaron el 95.5 por ciento del PIB norteamericano, acaparando el 40% de las reservas de oro mundiales. De todo lo anterior, algunos han concluido una tendencia a la baja de la influencia norteamericana en la economía y la política mundial, a favor claramente de sus rivales.

Pero, siendo importante esto, y pese a existir evidencia empírica de ello, hay que señalar que estas proyecciones pueden ser engañosas en al menos dos sentidos. Primero, suponen un crecimiento lineal del PIB de los BRIC sin altibajos ni recaídas debidas a otros factores (envejecimiento de la población, catástrofes ecológicas, conflictos políticos y sociales internos, o guerras). Segundo, sobreestiman el tamaño del PIB en tanto factor principal de influencia política y económica, y no contemplan otros factores de influencia o de crecimiento potencial (la diversificación de la economía, la tecnología, la competitividad, o la cohesión social).

---

(12) The Economist (2010) «The Republicans ride in», November 6th 2010

(13) Ver Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders, Yekaterinburg, June 16, 2009, ver en <http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2009/06/217963.shtml> consulta de 10/11/2010

(14) Wilson, Dominic & Purushothaman, Roopa «Dreaming with BRICs: The Path to 2050» Global Economics Paper No. 99, Goldman Sachs, October, 2003, ver en <http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/book/99-dreaming.pdf> consulta de 10/11/2010; National Intelligence Council, op. cit.

Así pues, lo anterior necesita ser matizado. La realidad, más allá de todo tipo de proyecciones, es que hoy EE.UU. cuenta con un PIB nominal de más de catorce billones de dólares, tan sólo superado por el de la Unión Europea sumados sus veintisiete países (15). Aunque su participación en la riqueza global se ha reducido en las últimas décadas, se sitúa en un notable 20%, estimada en poder de paridad de compra, mientras China posee el 12%. Si consideramos la riqueza total en referencia a la población del país, vemos que su renta *per cápita* está en torno a los 46.000 dólares, lo que le sitúa en el noveno puesto mundial, a una distancia astronómica de cada uno de los BRIC: casi seis veces mayor que las de Rusia y de Brasil, casi quince veces mayor que China, y cuarenta y seis veces mayor que la de India. Cabe mencionar solamente que a principios de 2010, entre las diez principales empresas transnacionales no financieras, cuatro eran estadounidenses; que, en un momento especialmente delicado a resultas de la crisis financiera, entre las diez primeras entidades bancarias, EE.UU. tenía tres, con JP Morgan Chase y Bank of America a la cabeza (mientras China había colocado otras tres); o que entre las grandes del gas y el petróleo Exxon Mobile figuraba a la cabeza. Es cierto, sin embargo, que en el retroceso de las entidades financieras norteamericanas, se ha producido un costoso proceso de obligadas absorciones o nacionalizaciones, con la caída de los grandes bancos de inversión como Lehman Brothers o Merrill Lynch, a favor de los grandes bancos chinos pertenecientes al gobierno (ICBC, o Bank of China).

Aunque estos y otros datos deben ponerse entre paréntesis debido a la volatilidad introducida por una crisis financiera y económica global de efecto prolongado, hay otros indicadores que corroboran la solidez relativa de la economía norteamericana. Por ejemplo, más importante aún de cara al futuro, ésta figura entre los puestos de cabeza en el Índice de Competitividad Global del World Economic Forum, en cuarto puesto para las estimaciones 2010-11, a muy escasa distancia del primero, Suiza (16). Este índice tiene en cuenta los requisitos básicos (institucionales, sociales, macroeconómicos, infraestructuras) junto a potenciadores de eficiencia (formación, mercado de trabajo, tecnología) y factores de innovación. A pesar de un retroceso institucional originado por la crisis, y los retos de reestructuración pendientes, la economía de EE.UU. se muestra

---

(15) Datos del *Worldfactbook* CIA, en: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html> consulta del 10/11/2010.

(16) The World Economic Forum, *Global Competitiveness Report* (2010-2011), Geneva, Switzerland, 2010

en este terreno extremadamente productivo, con empresas y sistema universitario y de negocios muy innovadores. De cualquier modo, resulta significativo que entre los diez primeros figuren seis países europeos (Suiza el primero, Suecia el segundo, o Alemania el quinto), mientras que los emergentes, a pesar de un ligero repunte para el nuevo periodo, se sitúen aún bastante lejos: China en el puesto ventisiete, India en el cincuenta y uno, Brasil el cincuenta y ocho, y Rusia el sesenta y tres.

### *Poder militar*

Estados Unidos es también, sin lugar a dudas, la superpotencia militar global, tanto desde el punto de vista del gasto militar (17) como desde el punto de vista cualitativo: formación de ejército, organización, o uso de las nuevas tecnologías en el combate. A ello no es ajeno el salto cualitativo producido por la llamada «revolución en los asuntos militares» puesta en marcha la pasada década por el Pentágono a través del Secretario de defensa durante la Administración Bush, Donald Rumsfeld. Estados Unidos es hoy el único país con una capacidad de proyección global que lo habilita para mantener varias guerras simultáneas.

Debido a que se trata de su aspecto más estudiado y evidente, nos detendremos mucho en este punto. Baste recordar que el gasto militar norteamericano resulta abrumador, habiendo experimentado un ascenso exponencial durante la última década, debido en parte al coste de las guerras de Irak y de Afganistán. Actualmente se sitúa en aproximadamente seiscientos sesenta billones de dólares, un 43% del total mundial, más del doble que el de la Unión Europea en su conjunto, y abrumadoramente mayor, tecnológicamente y cuantitativamente, que el de China, con unos cien billones, el 6'6%; Rusia, con cincuenta y tres billones y el 3'5% o India, con unos treinta y seis billones y el 2'4% del total. El gasto norteamericano no se ha detenido en la Administración Obama, debido a la escalada en Afganistán, si bien el presupuesto de 2010 se pone más el acento en tecnología de información y comunicación.

Además, junto a Rusia, EE.UU. permanece como el mayor exportador de armas mundial, y con visos de mantener su posición dominante durante mucho tiempo. Finalmente, su posición dominante en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) –aún la mayor organización

---

(17) Véase *SIPRI Yearbook 2010 Armaments, Disarmament and International Security* (2010), Stockholm International Peace Research Institute 2010, Stockholm.

militar del mundo, que cumple funciones de defensa colectiva y gestión de crisis y lidera la ISAF (Internacional Security Assistance Force) en Afganistán— así como su capacidad de presión sobre gobiernos aliados, aunque decreciente, hacen de EE.UU. un líder en este terreno.

### Otros indicadores de poder

Sin embargo, estos indicadores no agotan la naturaleza del poder de Norteamérica. Existen muchos otros aspectos que o bien hacen a aquélla más fuerte y resistente a los cambios, o bien la hacen atractiva a ojos de los demás, y por lo tanto incrementan su poder blando. Conviene mencionar brevemente algunos posibles indicadores complementarios, igualmente relevantes para configurar el futuro, y en los cuales EE.UU. se halla bien posicionado, o cuanto menos, no en desventaja, frente a los BRIC.

#### *Demografía*

Si bien la población de EE.UU., en torno a los 310 millones, representa escasamente el 5% del total mundial, el país presenta en este terreno una ventaja comparativa frente a otras regiones desarrolladas del mundo. Su dinamismo demográfico, con una alta tasa de recepción de inmigrantes, es un factor de primera magnitud para la economía y la sociedad. En el caso de EE.UU., las estimaciones son que la inmigración hará posible un crecimiento de la población, y evitará su envejecimiento excesivo. Esto resulta esencial para mantener un cierto equilibrio en el mercado de trabajo en el porcentaje de los que se hallan en activo y los que están retirados. En este terreno EE.UU. presenta hoy una ventaja no sólo respecto a los europeos, sino también respecto a otros países con tasas igualmente decrecientes de su población activa de aquí a 2030, como China, o incluso de población absoluta, como Rusia. Aunque aproximativas, las estimaciones de la *Population Division* de Naciones Unidas resultan contundentes a este respecto. Mientras se estima un crecimiento medio de la población de EE.UU. de 317 a 404 millones (casi cien millones absolutos) entre 2010 hasta 2050, para China, con un potencial inmenso, el aumento es sólo de 1354 a 1417, unos sesenta millones, a causa principalmente de la estricta política gubernamental de un solo hijo; y para Rusia se prevé un brusco descenso de 140 millones a 116 (18).

---

(18) United Nations, *World Population Prospects: The 2008 Revision Population database*, ver en [esa.un.org/UNPP/](http://esa.un.org/UNPP/), consulta de 20/11/2010.

### La cultura norteamericana

En EE.UU. se ha convertido en habitual el señalar a la cultura popular norteamericana –inspirada por sus valores democráticos y derechos y libertades civiles y políticas– y a su modelo de vida (*way of life*) individualista y consumista –con sus productos *pop* en la música o el cine vehiculados en idioma inglés de uso universal– como un factor clave de *poder blando* en la medida que inspira la admiración en el resto de sociedades del mundo (19). Desde los representantes de la escuela de la democracia liberal y el institucionalismo liberal (J. Ikenberry, Joseph Nye, Fareed Zakaria, entre otros muchos), hasta conservadores y *neocon* procedentes del American Enterprise Institute o de la Heritage Foundation, todos creen que, de una u otra forma, la cultura estadounidense sirve de ejemplo para los ciudadanos de países aliados y rivales.

Este factor en principio favorable a toda acción que emprende EE.UU. en el exterior, ha de contrarrestarse con el hecho de que, en amplias áreas del mundo musulmán, desde los países árabes hasta Asia, con sistemas morales restrictivos y patrones socioeconómicos muy diferentes, dicha cultura produce un gran rechazo. Ciertas decisiones en el ámbito de la política exterior de las últimas dos décadas –las dos guerras de Irak o el conflicto palestino-israelí, o el proteccionismo comercial norteamericano en la Organización Mundial del Comercio– han anulado en parte el potencial atractivo de EE.UU.. De esta manera, parece claro que cultura y política son ámbitos heterogéneos. Por un lado, el atractivo de la cultura no funciona según estándares lineales, de manera que incluso allí donde se enraiza (como en ciertos sectores sociales de Irán o Arabia Saudita), no elimina la actitudes anti-estadounidenses. Esto se explica también por una asimetría de conocimiento: las elites norteamericanas no parecen ser conscientes del desconocimiento por parte del resto del mundo de los orígenes revolucionarios e igualitaristas de la República y de su espíritu anticolonial. Por otro lado, la transparencia de la sociedad norteamericana (con libertad de expresión y medios de comunicación) a menudo resulta contraproducente, al exponer las múltiples fracturas sociales de EE.UU. a los ojos de los demás (exclusión social, desigualdad, violencia). En este sentido, el momento optimista vivido en la década de la globalización (los años noventa del siglo veinte) sufre un retroceso, por más que en un primer momento la Presidencia de Obama haya mejorado la imagen del país gracias a la figura de su mandatario, que encarna el mestizaje y el multiculturalismo.

---

(19) Ver Nye, Joseph, op cit.

### *Imagen exterior*

Ciertamente, el paso de la Administración Bush a la de Obama ha supuesto una mejora generalizada de la percepción de EE.UU. en el exterior. Esta mejora, sin embargo, ha experimentado un cierto retroceso a resultas de la crisis económica, de la que se culpa en parte a EE.UU., tanto en Europa como en los países emergentes. Con todo, el estudio anual del *Transatlantic Trends 2010* (TT) muestra una mejora continuada de la imagen de EE.UU. entre sus aliados europeos (incluido Turquía) a pesar de la crisis. La popularidad del presidente Obama no ha sufrido un desgaste proporcional a las dificultades económicas por las que atraviesa EE.UU.: el 78% de los encuestados de la UE aprueban la política internacional de Obama, un descenso ligero frente al 83% de 2009. Y mientras poco más de la mitad de los encuestados europeos apoyan el liderazgo mundial de EE.UU., respecto a las expectativas «objetivas», cabe resaltar que la mayoría de americanos (90%) y europeos (81%) creen que EE.UU. ejercerá un fuerte liderazgo en los próximos años (20).

De nuevo, respecto a la imagen de EE.UU. en los países musulmanes, si bien ha mejorado respecto al periodo Bush, especialmente tras el célebre discurso de Obama en El Cairo en junio de 2009, no lo ha hecho con suficiente fuerza. Sin embargo, los musulmanes en todo el mundo desconfían de Estados Unidos y se sienten desencantados con el presidente Obama. Especialmente en Pakistán, epicentro de las nuevas amenazas para EE.UU., por su conexión con los talibanes y su inestable régimen con capacidad nuclear; allí el apoyo a Obama se reduce al 8%. Estados Unidos cuenta hoy una imagen favorable sólo entre 17% de los entrevistados en Egipto, Turquía y Pakistán y 21% en Jordania. En cambio, la percepción positiva del liderazgo de Obama predomina en El Líbano, con un 52%; en Indonesia con un notable 59%, algo muy importante ya que es el país musulmán más poblado del mundo, además de potencia regional emergente, y con el que Obama guarda una estrecha vinculación personal (21); y en Nigeria, con el 81%.

---

(20) German Mashall Fund of the United States, *Transatlantic Trends 2010*, Washington.

Cabe señalar aquí que la imagen de la diplomacia estadounidense podría verser dañada por el escándalo de Wikileaks, esto es, la revelación de miles de cables el Departamento de Estado conteniendo información reservada. Sus efectos, en el momento de la redacción de estas páginas, están aún por ver.

(21) Obama, Barack, *The Audacity of Hope*, New York, Crown, 2006

En el terreno de la imagen exterior, constitutiva del poder blando, resulta significativo que para ninguno de los BRIC exista una encuesta de este tipo: ninguno de ellos ha alcanzado aún un estatus que lo haga en exceso querido o sospechoso a ojos de la comunidad internacional, siendo que sólo contamos con mediciones parciales a partir de encuestas de sus vecinos, u opiniones pertenecientes únicamente a sus líderes políticos o empresariales, pero escasamente sistematizadas. Tampoco existen datos relevantes de la percepción de los ciudadanos y las elites de EE.UU. respecto a cada uno de los BRIC: quizá es demasiado pronto para ello, por la razón que hemos apuntado. Sí puede afirmarse en cambio que tanto China como Rusia tienen un escaso poder blando, especialmente en el área no-asiática, debido en gran parte a que su actuación gubernamental, así como la de sus empresas, resulta poco transparente, y a que en dichos países a menudo se emplean métodos coactivos violentos con los ciudadanos para acallar la disidencia política interna. A ojos de la comunidad mundial de los negocios, sí como de las ONG internacionales, los BRIC no son por lo general un ejemplo en lo relativo a la corrupción: en la clasificación del *Transparency International's Corruption Perceptions Index 2010*, mientras EE.UU. ocupa el puesto 22, China se halla en el puesto 78, India en el 87, y Rusia en el 154 (22).

En EE.UU., la percepción hacia China es quizá la que está más estudiada de entre todos los BRIC. A este respecto, una gran mayoría de norteamericanos creen hoy que China ejercerá un liderazgo fuerte; pero la mitad cree que existen valores comunes con China, y aún menos (20%) juzgan positivo el papel de China en los conflictos globales, en su lucha contra la pobreza, o contra el cambio climático. Muy distinto es el caso de los otros emergentes, Brasil e India, quienes, tanto por el atractivo de su cultura, como por su naturaleza democrática (formalmente al menos, en el caso indio), o por el hecho de carecer de un historial de conflictos expansionistas, aún resultan *simpáticas* y no encuentran las barreras de los otros en el ámbito de la opinión pública internacional.

### *Las instituciones políticas*

La tradicional fortaleza y estabilidad del sistema político norteamericano por comparación al resto (cuenta con la misma Constitución

---

(22) *Transparency International's Corruption Perceptions Index*, 2010. Ver en [www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results) consulta de 20/11/2010

desde 1787), que a menudo ha contribuido a la superación de crisis económicas, como la de 1929 o las del petróleo del decenio de 1970, es otro factor positivo que da mayor peso a EE.UU.. Sin embargo, también está presente una continua distorsión en la toma de decisiones debido precisamente a uno de los fundamentos de la democracia norteamericana: la proliferación de contrapesos (*checks and balances*) entre el Presidente, el Congreso y la Judicatura: un sistema que, en las célebres palabras de un experto, configuran una permanente «invitación a la lucha» política (23).

En la actualidad, esta lucha llevada al extremo tiene un efecto ralentizador sobre decisiones referentes a reformas necesarias para el buen funcionamiento de la sociedad y de la economía (por ejemplo, reforma de la seguridad social, el alivio de los déficit fiscal y la deuda, la reforma financiera). Ello a su vez puede tener impactos negativos en la rapidez requerida para responder en el ámbito exterior (el proteccionismo comercial frente a China, o la financiación de las guerras de Afganistán o Irak). Tras las elecciones al Congreso de noviembre de 2010, existe el riesgo de que una Cámara de Representantes de nueva mayoría republicana produzca un bloqueo de graves consecuencias, de manera parecida a la de otras ocasiones en el pasado reciente, como el segundo mandato del Presidente Bill Clinton a partir de 1994, cuando los Demócratas se quedaron en minoría en ambas Cámaras (24).

De esta manera, resulta difícil responder a una cuestión central para el devenir de EE.UU. y del orden multipolar: si el sistema político norteamericano, con sus *checks and balances* y su gran transparencia informativa por comparación a otras sociedades, supone una ventaja o desventaja frente a otros países emergentes que, o bien son regímenes autoritarios como China o Rusia sin contrapesos significativos en las instituciones o en la sociedad civil, o bien aún no han desarrollado mecanismos disfuncionales, como India o Brasil. Por un lado, la «rapidez» de los gobiernos a la hora de tomar decisiones de tipo económico o estratégico en un mundo en cambio, sin barreras adicionales internas, parece un factor importante de ventaja para los BRIC chino y ruso. Por otro lado, como ejemplifica también el caso chino, la rigidez y falta de flexibilidad

---

(23) Para un estudio clásico de los *check and balances* del sistema político norteamericano, véase Crabb, Cecil & Holt, Pat (1992) *Invitation to Struggle: Congress, The President, and Foreign Policy*, Congressional Quarterly, Inc, 4th Edition

(24) Ver *The Economist* (2010) op. cit

en la toma de decisiones, su falta de contrastación previa, puede dar lugar a errores y efectos negativos, económicos o medioambientales, y a la postre, a una asfixia social. Sea como fuere, la «exportación» de un modelo compartido de transparencia y su plasmación en un régimen internacional para administrar los llamados «bienes públicos globales» resulta fundamental para la supervivencia de la fortaleza norteamericana, y es uno de sus mayores retos futuros.

### *Ciencia e innovación tecnológica*

La misma globalización exige de manera inherente una gran capacidad de innovación que aporte valor añadido y gran capacidad de comunicación. Precisamente la Estrategia de Seguridad Nacional reconoce que la influencia de EE.UU. «empieza en casa», es decir, que EE.UU. debe predicar con el ejemplo en lo relativo a la educación y la tecnología, y en definitiva, a la innovación.

Un aspecto fundamental del desarrollo, como es el gasto en I+D se halla concentrado en su mayor parte en EE.UU. (en torno a un tercio del total mundial); para la UE es del 24 %, y para Japón el 14%. La economía de EE.UU. sigue siendo, a pesar de la crisis, la más poderosa tecnológicamente del mundo. El gasto en I+D en relación al PIB, sólo superado por Japón, duplica al estancado gasto en I+D de la UE, actualmente en torno al 1,84% del PIB (muy por debajo del objetivo del 3% fijado por la Agenda de Lisboa). Sin embargo, la supremacía norteamericana podría disminuir en una década debido al enorme crecimiento del gasto chino de acuerdo a su objetivo de 2.5 % anual hasta el 2020, lo que le situaría en segundo lugar tras EE.UU.. Pero incluso así, hasta la fecha los resultados cualitativos del gasto favorecen a EE.UU. por encima del resto. Asimismo, resulta significativo que el 44% de los premios Nobel vayan a científicos norteamericanos. No menos relevante es el hecho de que, en industrias del futuro como la nanotecnología y la biotecnología, EE.UU. aventaje con mucho a otros líderes mundiales como Alemania, Reino Unido y China. Tampoco es casual que la *nueva economía* impulsada por el Presidente Obama se centre en la transición a las nuevas tecnologías en sectores como la educación, la sanidad o la información, así como en las energías renovables. Fiel a este principio, en un discurso en la Academia Nacional de Ciencias, Obama ha anunciado su intención de mantener un gasto del 3% del PIB en ciencia e investigación como piedra de toque de la supremacía norteamericana.

### Desarrollo social y cohesión

En este terreno EE.UU. presenta resultados muy desiguales, que ponen en evidencia sus desequilibrios sociales al tiempo que muestran otras fortalezas relativas. Por un lado, en términos del llamado «desarrollo humano» que pone en relación el PIB *per cápita* medido en poder de paridad de compra, con otros factores reveladores de la calidad de vida real –expectativa de años de vida, o años de escolarización– en 2010 EE.UU. se sitúa, en el cómputo total de variables, en la cuarta posición mundial, en el rango de Desarrollo Muy Alto (*very high development*) sólo superado por Noruega, Australia y Nueva Zelanda (25). Los cuatro BRIC se sitúan muy lejos de EE.UU., en posiciones de *middle development*: Rusia en el puesto sesenta y cinco, China en el ochenta y nueve, y Brasil en el setenta y tres; o incluso rozando el *low development*: India, en el ciento diecinueve; y todos ellos compartiendo posiciones con países africanos y asiáticos de bajo crecimiento económico. Lo cual da idea de la distancia real entre ellos y del largo camino que les queda por recorrer aún en términos de desarrollo.

Pero, por otro lado, a pesar del alto IDH, y lejos de la frialdad de los números, en EE.UU. se acumula una desigualdad social considerable que lo acerca a cifras de países tercermundistas, pues el 1% de la población más rica posee el 24% de la riqueza, habiendo aumentado el número absoluto de pobres. En lo que se refiere estrictamente a desigualdad, EE.UU. presenta en principio un coeficiente de Gini de 0.45, bastante mayor que las otras sociedades más pobres, las de China y Rusia, con 0.42, y la de India, con 0.37, y sólo menor que la de Brasil, que presenta un abrumador 0.57.

Por otro lado, a principios de 2010 el número de personas sin seguro social había llegado a límites alarmantes, superando los cuarenta millones de personas, lo que ha provocado un intento de reforma de dicho sistema de seguridad social por parte del Presidente Obama, que a finales de dicho año aún había de aprobarse por la Cámara de Representantes (26). Es más: EE.UU. afronta retos socioeconómicos muy

---

(25) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010) Human Development Index

(26) En marzo de 2010, el Presidente Obama firmó una ley para la reforma de la seguridad social que pretendía extender la cobertura a treinta y dos millones de ciudadanos en 2016, estableciendo seguro social privado para la población en general, y el Medicaid para la población más pobre.

serios: desigualdad territorial –las diferencias de bienestar social entre los cincuenta y un estados de la Unión son considerables–; gasto inadecuado en infraestructuras; costes médicos y de pensiones altos a causa de una población envejecida; o un estancamiento del ingreso familiar en los sectores económicos más bajos, a causa de un mercado laboral segmentado en dos, donde la parte excluida no tiene acceso a la educación ni a las capacidades técnicas del otro. Desde 1975, la mayor parte del ingreso ha ido solo al 20% de los hogares, y esta situación se mantiene intacta.

### **Balance provisional**

Podemos concluir que su acumulación de poder duro y blando, y su peso en relación a los BRIC, hacen de EE.UU., a pesar de su declinar relativo, la mayor potencia mundial existente. A pesar de una crisis financiera que ha hecho tambalear sus cimientos, y a pesar también de la dificultad para encontrar una salida a la crisis, Estados Unidos es todavía hoy, tomado en su conjunto (como suma de poderes económico, político, cultural, tecnológico, militar), la primera potencia mundial. Si se toman en conjunto los indicadores demográficos, institucionales, de desarrollo humano, o tecnológicos, puede afirmarse que EE.UU. se halla a principios de la segunda década del siglo XXI en una posición de ligera ventaja frente a los emergentes.

Ello no impide, como veremos, que debido a sus grandes desequilibrios económicos y sociales, su grado de incertidumbre estratégica sea alto, y que se vea obligada a maniobrar con presteza en todos los frentes para no perder rápidamente posiciones. A continuación nos referiremos a algunos de los asuntos más urgentes que EE.UU. tiene planteados con cada uno de ellos, sugiriendo algunos pasos que EE.UU. debería dar para construir junto a los BRIC un mundo más estable y próspero, en el ámbito de sus relaciones bilaterales y en el multilateral, también en cooperación con Europa.

## **ESTADOS UNIDOS FRENTE A LOS BRIC: PRINCIPALES CUESTIONES ESTRATÉGICAS**

La posición privilegiada que en términos de poder (como suma de muchas variables) ocupa EE.UU. en el concierto mundial, y el margen de maniobra respecto a los demás actores que ello le reporta, explica su

determinación de diversificar sus políticas con cada uno de los países emergentes, y de no seguir una estrategia conjunta frente a un posible bloque adversario (27). Los BRIC han mantenido dos cumbres hasta la actualidad, y han elaborado incluso todo un programa de coordinación para algunas políticas globales, con el objetivo primordial de mejorar su posición relativa en un nuevo orden multipolar (28). Especialmente importantes son los terrenos de coincidencia en la reforma de los organismos internacionales, con peticiones de mayor representatividad para los cuatro en el FMI, y para India y Brasil en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; en la ya mencionada idea de reducir la dependencia del dólar (29); en la revisión de las reglas de comercio de la OMC; o en la cooperación tecnológica. La Cumbre de Brasilia auspiciada por el entonces Presidente Lula en abril de 2010 añadió el delicado dossier de la cooperación en energía nuclear.

Sin embargo, a pesar de esta apariencia de unidad de intereses frente a la superpotencia y frente al orden internacional, y de la ventaja que les supone coaligarse en distintos asuntos, hay que tener en cuenta al menos tres consideraciones.

Primero, los BRIC difieren mucho entre sí como para formar un bloque compacto que haga contrapeso a EE.UU., por ejemplo en cuanto a: régimen político (China y Rusia son regímenes autoritarios, India y Brasil son democracias); capacidades económicas (China es un gigante económico y demográfico, frente a las demás); condición de exportadores de materias primas (Brasil, Rusia) o de grandes importadores (China); capacidad militar (Rusia es una superpotencia nuclear que dialoga en esto sólo con EE.UU.); intereses estratégicos (distintas visiones de China, Rusia e India para Asia Central o el Océano Índico); intereses comerciales concretos (Brasil lidera a los países pobres contra los subsidios

---

(27) Un análisis pormenorizado de las capacidades y de la proyección estratégica de cada una de las cuatro potencias emergentes puede consultarse en los respectivos capítulos de este Cuaderno de Estrategia.

(28) *Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders*, Yekaterinburg, op. cit. y *Joint Statement of the 2nd BRIC Summit of Heads of State and Government*, Brasilia, April 15, 2010, ver en <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2010/04/15/2nd-bric-summit-of-heads-of-state-and-government>, consulta de 10/11/2010

(29) Las propuestas de los BRIC van en la dirección de una cesta de monedas de reserva, pero sin una autoridad central con poderes discrecionales. China y Brasil han firmado un acuerdo para realizar sus intercambios comerciales en sus respectivas monedas, sin pasar por el dólar, gracias a mecanismos de compensación de sus bancos centrales.

a las exportaciones agrícolas) (30). En segundo lugar, están las rivalidades mutuas: la más problemática de todas es la existente entre China e India, debido a los múltiples asuntos que ponen en cuestión la solidez estratégica de una supuesta «Chindia» que aún posturas coincidentes en cambio climático o comercio mundial, y que alberga al 40% de la humanidad. Aquí la rivalidad se produce mayormente en la frontera del nordeste de India que linda con su vecino, origen de la guerra de 1962 entre los dos países, y donde hoy está en disputa el suministro de gas y de agua; pero también en una relación comercial desigual que favorece a China, la cual se beneficia de las exportaciones indias de materias primas, y de sus propias exportaciones hacia su vecino de sus manufacturas, más competitivas (31). En tercer lugar, cada uno de ellos tiene una relación muy diferente con EE.UU. –así como con la Unión Europea, lo cual condiciona también en parte la relación con aquél– y una intensa agenda de cooperación bilateral en asuntos muy diversos, como veremos a continuación.

La clara percepción de este hecho diferencial por parte de Washington, junto a la propia inercia de la política exterior estadounidense, con distintos *dossiers* temáticos para cada potencia, explicaría en parte que estas cumbres no hayan despertado un gran temor frente a una posible coalición. Las pautas generales de acción respecto a China, Rusia, India o Brasil, aparecen recogidas en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010, la cual identifica para cada una de las potencias, sucesivamente, una situación de poder relativo mundial, así como las áreas de cooperación y de posibles divergencias (32). Tanto por motivos analíticos como estratégicos, se adopta un enfoque caso por caso. Más bien, se trata de potenciar por separado los vínculos comunes y conciliar intereses, sea en el tema nuclear (el START con Rusia, el Tratado de Cooperación Nuclear con India); el energético (gas y petróleo con Rusia, biocombustibles con Brasil); el económico y financiero (China), o el medioambiental (emisiones de CO<sub>2</sub> con China e India). En todo caso, desde Washington parece llevarse más una estrategia de «divide y vencerás», en la confianza de que existen muchas barreras para que se consolide un bloque contrario a los intereses de EE.UU.. Pero a lo largo de la próxima década, se habrá de ir mucho más allá. Para poder avanzar hacia un escenario

---

(30) The Economist «The BRICs. The trillion-dollar club», April 15th 2010

(31) The Economist «A Himalayan rivalry. Briefing India and China» August 21st 2010

(32) Ver *US National Security Strategy*, op. cit., capítulo III, apartado «Build Cooperation with Other 21st Century Centers of Influence»

multipolar de cooperación entre EE.UU., las potencias (re)emergentes, y Europa, será preciso que EE.UU. acierte en las políticas y co-lidere posiciones de responsabilidad en los foros globales como Naciones Unidas o el G-20. De lo contrario, el mundo entraría en una fase de fragmentación o de caos de consecuencias muy negativas (33).

### **EE.UU. y China: un G-2 asimétrico**

Desde comienzos de la primera década del siglo XXI, y rápidamente a partir de la expansión de la economía china y el *boom* de su demanda de materias primas, EE.UU. reconoce a China como su gran competidor potencial. A pesar de la retórica del gobierno chino y sus intentos de calmar los temores estadounidenses, lo cierto es que desde EE.UU. se da por hecho que antes o después, China hará convertible su poder económico en poder militar. Como se ha señalado anteriormente, el presupuesto militar chino en 2009 podría superar con creces la cifra aportada por su gobierno, y situarse por encima de los 100.000 millones de dólares.

La visión más extendida sobre China que domina en los ámbitos académicos y políticos de uno y otro signo, sitúa a dicho país como el otro gran actor del siglo veintiuno, tanto por su peso económico y demográfico, como por su potencial en otras áreas (militar, tecnológica). A partir de ahí, existen dos visiones: una más conciliadora, que considera que los acuerdos serán posibles y que aconseja paciencia. Otra, más beligerante, con muchos partidarios Demócratas y Republicanos en el Congreso de adoptar una línea dura de proteccionismo y represalias, que considera a China como el gran rival, sustituto de la antigua Unión Soviética, con el que los choques se harán cada vez más frecuentes. En cualquier caso, se trata de un contendiente con el que es preciso llegar a acuerdos, de manera prioritaria al resto de actores (34).

En el ámbito bilateral, la agenda económica se impone como la prioridad, debido a la dependencia monetaria y comercial que enlaza a am-

---

(33) Ver posibles escenarios futuros en la obra conjunta del Nacional Intelligence Council & EU Institute for Security Studies. «Global Governance 2025: At a Crucial Juncture». September 2010.

(34) Ver, a propósito del conflicto de Google con las autoridades chinas, Rachman, Gideon «Why America and China will clash» January 18 2010, ver en <http://blogs.ft.com/rachmanblog/2010/01/why-america-and-china-will-clash/>, consulta de 20/11/2010. Un interesante informe es el de CRS for Congress «Comparing Global Influence: China's and U.S. Diplomacy, Foreign Aid, Trade, and Investment in the Developing World» August 15, 2008

bos, como se ha mencionado anteriormente. Desde el punto de vista económico, en EE.UU. se ve a China como el gran socio de un G-2 en proceso de formación, con el que negociar los desequilibrios comerciales y financieros bilaterales que tienen un impacto determinante en la economía global. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos norteamericanos, ese hipotético foro a dos está aún muy lejos de cristalizar: es un *G-2 asimétrico* en el cual ninguno de los dos ha encontrado aún acomodo, porque algunos desacuerdos en temas importantes (cambio climático, seguridad regional, derechos humanos) y los desequilibrios entre ambas potencias (en deuda, o comercio) son muy notables. China es el mayor tenedor extranjero de deuda del gobierno estadounidense: más del 60 % de la reserva en divisas extranjeras de China –la mayor del mundo– está en la moneda norteamericana: casi 2,4 billones de dólares (35). Ello hace muy dependiente a la economía norteamericana de su rival y plantea serias dudas sobre su sostenibilidad a medio plazo, si bien en realidad puede hablarse de una interdependencia entre ambos, pues China se ha beneficiado largamente de un yuan débil en relación al dólar en sus exportaciones, y un desplome del dólar tendría consecuencias nefastas para su economía. Otro ejemplo de ese desequilibrio es la amenaza de una *guerra de las divisas* entre un yuan infravalorado y el dólar, puesta de manifiesto durante la reunión del G-20 en Seúl en noviembre de 2010, a raíz de la decisión del gobierno norteamericano de emitir dólares masivamente con el objetivo de estimular la economía.

Desde el punto de vista geopolítico, tres áreas geográficas acaparan las preocupaciones de Washington. La primera lo constituye el Sureste Asiático, con su presencia militar en Corea del Sur y su sólida alianza con Japón. Ahí EE.UU. se enfrenta al dilema de continuar como piedra de toque del equilibrio de seguridad, con el gasto que ello conlleva, o bien dejar espacio creciente a China para que actúe de moderador y gane zonas de influencia que contribuyan a la estabilidad –y aquí, el problema de las dos Coreas continúa insoluble–. En este contexto de incertidumbre, la cuestión de Taiwán continúa siendo para EE.UU. de gran importancia, no sólo por lo que se refiere a su imagen de valedor de las libertades en el exterior, sino por lo que supone para controlar las rutas de navegación de China meridional y del sur de Japón. Con estas premisas, lo más probable es que la situación de tensión respecto a Taiwan se mantenga, y que en la próxima década EE.UU. no retire sus tropas de Japón ni de

---

(35) En septiembre de 2010 China alcanzaba 883.500 millones de dólares en bonos del Tesoro estadounidense. Ver US Department of the Treasury, <http://www.ustreas.gov/>

Corea del Sur, mientras trata de incrementar su presencia en el Sudeste asiático (36). La segunda área, aunque a gran distancia de la anterior en las prioridades, es América Latina. China desplazará a EE.UU. como mercado de destino de las exportaciones latinoamericanas a mediados de la próxima década. Lo mismo ocurriría con las importaciones de la región, pues hacia 2020, China podría superar a EE.UU. y a la UE como proveedor de América Latina (37). Esta es un área que la Administración Obama parece haber descuidado, pero donde la presencia china podría tener repercusiones a medio plazo si se producen cambios políticos de régimen (por ejemplo, en Cuba o Venezuela). Finalmente, África es otra región a la que China se ha aproximado en los últimos años y donde está desplegando para extraer sus materias primas –desplazando capital e incluso sus propios trabajadores al suelo del continente– sin que por el momento haya cundido la alarma en Washington, que, distraída por los conflictos en Oriente Medio, considera por el momento inocua para su seguridad la presencia de Pekín.

Respecto a las cuestiones de alcance global, destacan dos. Una es la mayor representatividad china en el Fondo Monetario Internacional, un aspecto en que la Administración Obama se ha mostrado muy flexible, confirmando su reconocimiento de la existencia de un G-2 implícito en el interior del propio G-20. Como resultado de esta prioridad, tras la Cumbre del G-20 en Seúl, los países emergentes ganaron una cuota del 6% en el FMI, con China como principal beneficiario. Otra cuestión es la lucha contra el cambio climático. En este terreno, el esfuerzo desplegado por Washington para convencer a China de que ceda en su negativa a reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>, ha sido hasta ahora en vano, como se vio en la Cumbre de Copenhague de 2009 y posteriormente en la reunión de Cancún en noviembre de 2010. Ello hace necesario repensar los nuevos términos de un posible acuerdo, los plazos y las compensaciones (en tecnología, por ejemplo) que EE.UU. tendrá que poner encima de la mesa.

En resumen, EE.UU. considera a China al mismo tiempo un rival y un socio, y de ahí la ambigüedad y la dificultad de la relación. La actual estrategia hacia china sería una mezcla de varios enfoques, dependiendo del asunto, y dando por hecho que un enfrentamiento directo no es posible ni deseable. Quedan abiertas las vías de resolución de conflictos:

---

(36) Véase capítulo de Xulio Ríos dedicado a China, en esta misma publicación

(37) CEPAL «Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2009-2010», septiembre 2010

tanto en lo bilateral como en las instituciones internacionales, en las que EE.UU. no pone trabas a una mayor presencia china, siempre y cuando venga acompañada de mayor responsabilidad (OMC, G-20). Podría hablarse de una triple aproximación cooperativa (respecto a la reforma de las instituciones internacionales, y cuestiones como Corea del Norte, lucha anti-terrorista); dialogante (en la economía, o el cambio climático) y crítica (en derechos humanos, y política interna china). En este sentido, la asignatura pendiente, como desde hace tiempo diversos responsables del Departamento de Estado vienen reiterando, es entablar una relación madura, de interlocutores fiables y de responsabilidad compartida, con Pekín.

### **EE.UU. y Rusia: la dificultad de *resetear* la relación estratégica**

La Estrategia de Seguridad Nacional sitúa a Rusia en el foco de los retos de la política exterior de EE.UU.. Sin embargo, al igual que con China e India, la ESN dedica a Rusia un apartado específico, sin incluirla en los «nuevos centros de influencia» –como el G-20 o Brasil– y sin mencionarla siquiera como miembro de un grupo de BRIC (38). En realidad, como veíamos en la primera parte de este estudio, Rusia no supone un antagonista económico para EE.UU. desde hace ya dos décadas, ni lo va a ser previsiblemente en mucho tiempo; sin embargo, si se conduce mal, Rusia podría convertirse en una amenaza existencial. En Washington se percibe a Rusia como un híbrido de vieja y nueva potencia que aconseja un tratamiento diferenciado, también en el lenguaje político. El resultado es una serie de logros importantes que conviven junto a una serie de cuestiones estratégicas no resueltas. Pueden identificarse cuatro áreas donde se juega la relación mutua y una gran parte de la estabilidad global.

En primer lugar, estableciendo como objetivo la consecución de una Rusia «fuerte, pacífica y próspera» que respete las normas internacionales, la ESN se centra en la naturaleza de superpotencia nuclear de Rusia, para identificarla como el socio principal con el que negociar las condiciones de un nuevo régimen de no proliferación. Desde el comienzo de su mandato, el Presidente Obama efectuó un giro importante respecto a su predecesor, y declaró su intención de *resetear* (*reset*) la relación estratégica con su antiguo rival; desde entonces Washington ha manifestado voluntad de dejar atrás fantasmas del pasado y pasar a una cooperación

---

(38) *Ibid.*

constructiva en este terreno. Se han registrado importantes avances en los años 2009-2010: el discurso de Obama en Praga donde establecía un horizonte cero de armas nucleares (39) dio pistoletazo de salida a una negociación con Rusia para concretar la materialización del Nuevo Tratado START para la reducción de ojivas nucleares, a pesar de las dificultades de ratificación por parte de un Congreso norteamericano dividido en esta cuestión. El acuerdo entre Obama y Mevdéved de recortar los arsenales nucleares en un 30%, de 2.200 hasta 1.500 por cada lado, y su objetivo declarado de eliminar en el largo plazo las armas nucleares, va más allá de lo simbólico (40). En relación a la no-proliferación, el dossier nuclear iraní se halla también en el centro de la agenda bilateral, y tras múltiples intentos, Obama ha conseguido arrancar garantías a su socio para hacer cumplir las sanciones al régimen del Presidente Ahmadineyad, y que Rusia deje de desempeñar un mero papel de contrarrestar la presencia norteamericana –una actitud que se había acentuado en Moscú tras la invasión de Irak en 2003–. También se ha incrementado progresivamente la cooperación rusa en Afganistán, a pesar de las reticencias creadas por una fuerte presencia militar de EE.UU. y de la OTAN en un área de tradicional influencia rusa.

Una segunda área fundamental, y que guarda estrecha relación con la consecución de los logros anteriores, es la lucha común contra el terrorismo o el narcotráfico, e incluso a la hora de articular respuestas a crisis o catástrofes puntuales, como la de Haití o la de Kirguizistán. Una intensa cooperación que se extiende incluso a la lucha contra las redes de contrabando en Asia Central y en la información compartida sobre financiación de los talibanes y de los señores de la guerra en Afganistán.

Una tercera área con grandes repercusiones es la energía. La economía de EE.UU. depende de precios estables del gas y del petróleo, y Rusia es el quinto exportador de gas mundial, y el segundo productor de petróleo tras Arabia Saudí, por lo que una buena relación con Rusia es vital para EE.UU.. Tras los cortes de suministro a sus vecinos del este –las guerras del gas con Ucrania o Bielorusia– a lo largo de 2009, EE.UU.

---

(39) El célebre discurso del Presidente Obama en Praga está disponible en [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered/), consulta de 15/11/2010

(40) Ver Collins, James & Rojansky, Matthew (2010) «Why Russia matters. Ten reasons why Washington must engage Moscow», *Foreign Policy*, August 18, 2010, ver en: [http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/08/18/why\\_Russia\\_matters?print=yes&hidecomments=yes&page=full](http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/08/18/why_Russia_matters?print=yes&hidecomments=yes&page=full) consulta de 10/11/2010

se ha puesto a trabajar con rusos, chinos, y europeos en un nuevo sistema diversificado de suministro, que implica la construcción de nuevos gaseoductos a través del mar Báltico, el mar Negro y Siberia. Aunque se está lejos de conciliar intereses, al menos se hallan identificados los problemas y sus posibles soluciones.

Finalmente, una cuarta área donde se pone más de manifiesto la dificultad del *reset* con Rusia es en la articulación del espacio de seguridad euroatlántico, y su relación con la OTAN (41). EE.UU. tiene que conciliar tres elementos: sus intereses, los de Rusia, y los de Europa. En cuanto a lo primero, la Alianza Atlántica es una prioridad para EE.UU., en la medida en que es un marco flexible y donde Washington lleva la iniciativa tecnológica y política. Respecto a los intereses de Rusia, cabe señalar la ambigua actitud de Moscú, que a veces parece seguir una lógica de Guerra Fría, como en el caso de la guerra con Georgia en el verano de 2008, y otras veces parece mirar al futuro e incluso reforzar sus nexos con la OTAN. Aquí el reto para EE.UU. es neutralizar la propuesta rusa lanzada por el presidente Medvédev de un nuevo espacio de seguridad euroatlántico, a partir de un Tratado del tipo «Helsinki plus» que superaría en parte el viejo esquema de la Alianza (42). Para sus numerosos críticos, esta propuesta perseguiría únicamente legitimar una Rusia no democrática ante sus vecinos, reducir la influencia de EE.UU., debilitar los vínculos de ésta con Europa, y proyectar la influencia internacional de la nueva Rusia. En parte originada por el temor ruso a las consecuencias de una ampliación a su «espacio vital», lo cierto es que para Medvédev ni la OTAN, ni la UE ni la OSCE, ni el resto de organismos, están capacitados para garantizar la seguridad de todos. Ante esto, Washington ha optado por la prudencia respecto a una futura ampliación a Georgia o Ucrania, y por tratar de acercar a Moscú a la Alianza. Tercero, los intereses europeos: para la Administración Obama, la relación con Rusia pasa por Europa, es decir, requiere una buena coordinación con sus «aliados»

---

(41) Kramer, David J. (2009) «Resetting US-Russian relations: it takes two» *The Washington Quarterly*, December 2009, pp. 61-79.

(42) Medvedev, Dmitry *Speech at Helsinki University (and Answers to Question)* April 20, 2009, ver en [http://archive.kremlin.ru/eng/text/speeches/2009/04/20/1919\\_type-82912type82914type84779\\_215323.shtml](http://archive.kremlin.ru/eng/text/speeches/2009/04/20/1919_type-82912type82914type84779_215323.shtml), consulta de 15/11/2010. Para una crítica de la propuesta Medvédev desde el conservadurismo, ver Mc Namara, Sally «Russia's Proposed New European Security Treaty: A Non-Starter for the U.S. and Europe», *Heritage Foundation*, September 16, 2010, ver en <http://www.heritage.org/research/reports/2010/09/russia-s-proposed-new-european-security-treaty-a-non-starter-for-the-us-and-europe>, consulta de 20/11/2010

Europeos, mayormente en su calidad de miembros de la OTAN (43). En este sentido, a pesar de que el acercamiento de Rusia supone en sí una buena noticia, el Nuevo Concepto Estratégico consagrado en la Cumbre de Lisboa del pasado noviembre vincula fuertemente a Rusia y Europa en la dirección de los intereses de Washington, al menos de dos formas (44). Primero, reintroduce en la agenda de la Alianza la construcción de un escudo anti-misiles que, esta vez sí, contaría con la participación de Rusia; un proyecto, como tal, de incierto interés estratégico para la UE, y en el que el apoyo alemán y francés parece más una manera de evitar roces con Rusia. Segundo, deja abierta la invitación de adhesión a los países que lo soliciten, si bien relega al futuro la membresía de Georgia y Ucrania, centrándose en sendos partenariados. De este modo se reproduce la lógica tradicional por la cual la incorporación a la OTAN precede, y sienta un precedente, a la de la UE. Este planteamiento de la Administración norteamericana por el cual los europeos son más relevantes en tanto «aliados» que un «socio» identificable, obliga a la UE a definir su rol específico y sus propios intereses respecto a su vecino, no necesariamente coincidentes con los de EE.UU.. También supone un elemento de presión para que, en lo sucesivo, la UE aclare su postura respecto a la definición del espacio de seguridad común con su vecino, así como en los temas de Kosovo, Georgia, la ampliación de la UE, o el suministro energético. También parece obligado entablar un diálogo franco con EE.UU. sobre intereses comunes y divergencias estratégicas en esta área.

### **Una relación especial con India**

India supone la gran apuesta de la Administración Obama por una nueva potencia con instituciones y valores relativamente compatibles con los occidentales. El país asiático es uno de los BRIC de mayor potencial en crecimiento económico, tecnológico y poblacional, pero situa-

---

(43) La ESN no entiende a la UE como un gran interlocutor: de hecho cita únicamente dos veces la UE, y una de ellas se refiere a su ampliación, la cual, en términos estratégicos, para Washington es una garantía de ganar terreno al espacio de influencia post-soviético.

(44) *Lisbon Summit Declaration*, 20 November 2010, ver en: [http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2010\\_11/2010\\_11\\_11DE1DB9B73C4F9BBFB52B2C94722EAC\\_PR\\_CP\\_2010\\_0155\\_ENG-Summit\\_LISBON.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2010_11/2010_11_11DE1DB9B73C4F9BBFB52B2C94722EAC_PR_CP_2010_0155_ENG-Summit_LISBON.pdf), consultado 22/11/2010. También ver *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation*, November 20 2010, disponible en <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf> consulta de 22/11/2010

do en un entorno geográfico altamente conflictivo que requiere una atención especial. Para Obama se trata de construir una *relación especial* con «la mayor democracia del mundo» a la cual EE.UU. considera afín en su visión del mundo y las cuestiones globales: una relación donde casi todo está por explorar y donde ambos socios tienen mucho que ganar. Pueden identificarse tres pilares principales que sostienen su Diálogo Estratégico: la cooperación en energía nuclear y seguridad; el comercial-tecnológico, y la reforma de las instituciones globales.

A lo largo de los últimos años EE.UU. ha creído encontrar en India un aliado estable en la lucha antiterrorista –en una región donde se libran las guerras de Afganistán e Irak– y muy especialmente en el terreno de la no-proliferación nuclear –donde Pakistán e Irán suponen una amenaza a los intereses vitales de Washington y un factor de desestabilización de toda la región–. Para ello, EE.UU. ha realizado concesiones relevantes: un importante acuerdo nuclear con India fue finalmente aprobado por el Congreso norteamericano en octubre de 2008, tres años después del acuerdo entre el Presidente Bush y el Primer Ministro Manmohan Singh. El acuerdo, basado en la confianza estratégica, elimina la moratoria de transferencia nuclear y proporciona un fuerte soporte al programa nuclear civil indio, al tiempo que relaja las condiciones de supervisión del uso militar de dicha tecnología. Pero la apuesta por brindar un trato privilegiado a un país que se halla fuera del Tratado de No Proliferación (TNP), establece un precedente arriesgado respecto a países que quieren dotarse de armas nucleares como Irán o Corea del Norte, incluso otros países como Brasil, que podrían revisar su estatus en este terreno. Por el momento no queda claro si lo acordado mejorará la seguridad de EE.UU. (pues podría acentuar la rivalidad india con respecto a China o Pakistán), ni tampoco si servirá realmente para neutralizar la proliferación de India (45). En cualquier caso, como se apuntaba más arriba, la *relación especial* con India le sirve a EE.UU. de contrapeso a la influencia de China en el Índico, en el Sureste Asiático y en Asia central, si bien el objetivo aquí para Washington es encontrar un equilibrio entre los dos vecinos.

En las dimensiones comercial y tecnológica, el BRIC indio representa una gran oportunidad. Un crecimiento anual en torno al 9% ha propi-

---

(45) Para un exhaustivo análisis de todos los pros y contras del Acuerdo EE.UU.-India, ver Baiora Jaysree «The US-India Nuclear Deal» November 5, 2010, ver [http://www.cfr.org/publication/9663/usindia\\_nuclear\\_deal.html](http://www.cfr.org/publication/9663/usindia_nuclear_deal.html) consulta de 20/11/2010

ciado la aparición de una clase media consumista y simpatizante de la cultura norteamericana, en un país de casi 1.200 millones de habitantes (46). La gira de Obama de noviembre de 2010 ha supuesto una serie de contratos millonarios, tanto para empresas norteamericanas para vender productos en India –lo que traerá miles de puestos de trabajo en EE.UU.– como para firmas tecnológicas indias, que podrán acceder al mercado estadounidense. Otra oportunidad estratégica para ambas potencias se abre con la cooperación en energías renovables. Ello crearía nuevos puestos de trabajo además de ayudar a reducir el impacto medioambiental originado por la rápida urbanización del país asiático; no hay que olvidar que en este ámbito, India y China no ceden frente a los países más desarrollados en su negativa a comprometerse en reducciones de CO<sub>2</sub>. Otro aspecto importante, de negocio y de poder blando, para EE.UU., es potenciar la expansión de su sistema de educación superior para abrir aún más el acceso de los estudiantes indios a las universidades de elite norteamericanas, tanto en suelo americano como en las que se establezcan en suelo indio (47).

Tercero, en los asuntos de gobernanza mundial, EE.UU. busca con el Diálogo Estratégico consolidar a India como un gran socio global. Durante su gira asiática a principios de noviembre de 2010, el presidente Obama se comprometía a reforzar la relación con el Presidente Singh, apoyando la candidatura india a miembro permanente del Consejo de Seguridad de NN.UU. –si bien la viabilidad de una reforma en dicho organismo es a medio plazo muy improbable–. En el G-20, India acompaña a EE.UU. en su giro hacia la reforma del sistema económico internacional y la promoción del desarrollo, a cambio de apoyo a una mayor representatividad en el FMI y en el Banco Mundial. A este apoyo norteamericano quizá no es ajena una voluntad de ganarse un aliado que mejore su propia imagen. En este sentido, el rol creciente de India en la seguridad global –en tanto uno de los mayores contribuyentes en tropas a misiones de paz de NN.UU., o su notable presencia en el Cuerno de África en tareas de contra-piratería– lo convierten en un *legitimador* de la superpotencia norteamericana de cara a otros.

---

(46) CIA World Fact 2010 <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/in.html> consulta de 20/11/2010

(47) Una visión amplia de todos los aspectos positivos de la cooperación EE.UU.-India se encuentra en The Brookings Institution: *India and the United States: a Strategic Partnership* disponible en [http://www.brookings.edu/~media/Files/events/2010/0604\\_india\\_us/20100604\\_INDIA\\_US.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/events/2010/0604_india_us/20100604_INDIA_US.pdf) consulta de 10/11/2010

## EE.UU. y Brasil: un difícil co-liderazgo para las Américas

Desde la mitad de la pasada década, EE.UU. trata de establecer un nuevo modelo de relación con el más joven de los BRIC: Brasil. A pesar de la afinidad democrática, de la normalidad institucional, y de una cierta sintonía de lenguaje político entre ambas administraciones –orden multilateral, equilibrio social, desarrollo– el gobierno estadounidense no parece saber dónde encajar a una potencia que se ha erigido rápidamente en el líder regional de Sudamérica, aprovechando en parte la ausencia de EE.UU. Paradójicamente, en la actualidad lo estratégicamente relevante para ambos no son los intereses comunes, sino la divergencia de intereses y visiones en algunos temas importantes. Las diferencias entre ambas potencias son de muy diverso tipo; pero en último término son producto de la voluntad del gobierno brasileño de constituirse en una potencia global y configurar un orden multipolar de acuerdo a nuevos parámetros políticos, financieros, comerciales o energéticos, no supeditados necesariamente a la posición de Washington (48). Esta confrontación *suave*, a pesar de no constituir ninguna amenaza vital para EE.UU. –lo que podría ser el caso de Rusia o China– va relegando imperceptiblemente a Washington de algunos terrenos y le resta cierta influencia sobre terceros actores, tanto BRIC como países pobres. Por lo cual convendría a EE.UU. buscar la convergencia de intereses con la gran potencia sudamericana en los siguientes asuntos.

El primero es el comercio, con el foco puesto en la ronda de Doha. Así, el proteccionismo agrícola norteamericano –de subsidios al algodón principalmente, aranceles y cuotas– se topa con la oposición de su vecino regional. Brasil se ha erigido en el líder de los países en desarrollo para cambiar las, a su juicio, inflexibles reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que favorecen a los países ricos (49). En el contencioso bilateral de las subvenciones al algodón *versus* apertura en servicios o propiedad intelectual, Brasil se alinea con sus aliados en Doha, India y China. Y, al igual que en otras áreas de fricción con China (el yuan infravalorado, o el déficit comercial bilateral), Rusia (el START),

---

(48) La Vanguardia, Entrevista a Celso Amorim, 25-10-2010, ver en <http://www.lavanguardia.es/lectores-corresponsales/noticias/20101025/54025960581/amorim-las-cuestiones-de-paz-no-deben-ser-exclusiva-de-potencias-tradicionales.html> consulta de 10/11/2010.

(49) Hakim, Peter «Relaciones EE.UU.-Brasil: se esperan más conflictos» Infolatam October 21, 2010, ver en <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2489> consulta de 10/11/2010

o India (el Acuerdo Nuclear), aquí el Congreso norteamericano bloquea o ralentiza continuamente los esfuerzos de su propio gobierno por limar asperezas. Este desacuerdo impide la creación de una gran alianza política EE.UU.-Brasil –que beneficiaría mucho al primero– para impulsar una agenda favorable hacia los países en desarrollo, en seguridad alimentaria (los dos son los mayores exportadores de alimentos mundiales, por encima de Canadá y Australia), o en los Objetivos del Milenio para la erradicación del hambre.

Otro asunto de divergencia que necesita una reparación urgente es el de la energía nuclear, en especial en relación al programa nuclear iraní, que Brasil ha considerado de fines pacíficos. Durante su mandato, el Presidente Lula no sólo minimizó la gravedad del régimen represivo de Teherán; también se unió a Turquía para firmar un acuerdo con el régimen iraní de enriquecimiento de uranio en el exterior, a modo de garantía de su uso civil. Esto originó un roce diplomático con la Secretaria de Estado Hillary Clinton y puso en evidencia las diferencias con otros BRIC como China y Rusia, que en esto siguieron a Washington, apoyando nuevas sanciones a Irán en el Consejo de Seguridad de NN.UU. (50). En el apoyo al dossier iraní también pesa probablemente la voluntad brasileña de mantener un margen propio para desarrollar sus programas de enriquecimiento de uranio sin las interferencias externas del Protocolo Adicional del TNP: un aspecto que puede ocasionar nuevos conflictos entre ambos en el futuro inmediato.

Un tercer ámbito de divergencias tiene lugar en el espacio regional latinoamericano. Aquí la cuestión es cómo hacer encajar los liderazgos de dos potencias que están básicamente de acuerdo, en las recetas económicas para el progreso, y en la necesidad de construir instituciones democráticas, de manera que empujen en una misma dirección de una mejor gobernanza regional y global. Así, por un lado, han surgido enfrentamientos en torno a Colombia –con la oposición de Sudamérica al nuevo acuerdo militar sobre las bases militares– la crisis de Honduras –tras el golpe militar que depuso al presidente Manuel Zelaya– o Cuba –donde el embargo estadounidense cuenta con la reprobación generalizada de la región–. Por otro lado, para EE.UU. existe una gran oportunidad en el liderazgo brasileño para una mayor integración política y económica de

---

(50) *Joint Declaration by Iran, Turkey and Brazil on Nuclear Fuel*, May 2010 May 17, 2010, ver en [http://www.cfr.org/publication/22140/joint\\_declaration\\_by\\_iran\\_turkey\\_and\\_brazil\\_on\\_nuclear\\_fuel\\_may\\_2010.html](http://www.cfr.org/publication/22140/joint_declaration_by_iran_turkey_and_brazil_on_nuclear_fuel_may_2010.html) consulta de 20/11/2010

Sudamérica, a través de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), que reduciría costes materiales y políticos para Washington sin perjuicio de renovar su influencia bilateral, o a través de la Organización de Estados Americanos (OEA) si a partir de ahora juega bien sus cartas y consulta con sus socios.

En cuarto lugar, los asuntos divergentes –el dossier nuclear iraní, el comercio, los biocombustibles– podrían tratar de corregirse en los foros de gobernanza global ya mencionados, como el G-20 o Naciones Unidas, como parte de un debate multilateral. Sin embargo, esto no parece fácil de antemano, menos en NN.UU., pues mientras Brasil (e India) cuenta con el apoyo de Rusia y China para lograr un «rol mayor» en Naciones Unidas (51) EE.UU. no apoya por el momento la candidatura brasileña a miembro permanente del Consejo de Seguridad, a diferencia de la confianza que Washington otorga a Nueva Delhi. A ello no son ajenos los roces en política exterior, o la oposición de México y otros países latinoamericanos, que prefieren un asiento rotatorio para América Latina (52). Más factible, por contraste, parece el entendimiento respecto al protagonismo brasileño en la reconstrucción de Haití, en lo que Washington tiene un gran interés de proximidad. Por último, es preciso que EE.UU. esté más atento a los otros foros de la política exterior brasileña, que hoy se escapan del control de Washington: el G-20 de países en desarrollo de la OMC; el Foro India-Brasil-Sudáfrica (IBAS).

## **CONCLUSIONES**

En la medida en que los BRIC han surgido al calor de la globalización, y tienen pretensiones de conformar un orden multipolar, su sentido y trayectoria futura no se entienden sin su referencia a EE.UU.

A pesar de una crisis financiera que ha hecho tambalear sus cimientos, y a pesar también de la dificultad para encontrar una salida a la crisis, Estados Unidos es todavía hoy, tomado en su conjunto (como suma de poderes económico, político, cultural, tecnológico, militar), la primera potencia mundial. Ciertamente, la evolución internacional apunta a que continuará su declinar relativo respecto a los emergentes; pero debe te-

---

(51) 2nd Joint Declaration, op. cit.

(52) Hakim, Peter «¿Conseguirá Brasil un puesto permanente en el Consejo de Seguridad?» *Info-latam October 21, 2010* en <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2489> consulta de 10/11/2010.

nerse presente que EE.UU. se halla razonablemente bien posicionado respecto a los BRIC en términos de desarrollo humano, atractivo cultural, competitividad de su economía, o ciencia y tecnología.

Si se toman en conjunto los indicadores demográficos, institucionales, de desarrollo humano, o tecnológicos, puede afirmarse que EE.UU. se halla a principios de la segunda década del siglo XXI en una posición de ligera ventaja frente a los emergentes. Ello no impide que debido a sus grandes desequilibrios económicos y sociales, su grado de incertidumbre estratégica sea alto, y que se vea obligada a maniobrar con presteza en todos los frentes para no perder rápidamente posiciones.

Resulta imprescindible seguir los pasos que EE.UU. habría de tomar para construir junto a los BRIC un mundo más estable y próspero, también en cooperación con Europa. Esas políticas que constituyan el orden multipolar deben llevarse a cabo en el plano bilateral de EE.UU. con cada uno de los BRIC, así como en el plano multilateral de instituciones internacionales reformadas (NN.UU.) o nuevas (G-20).

Debido a las diferencias entre los emergentes, y a los distintos intereses que EE.UU. presenta con cada una de ellos, EE.UU. mantiene una relación y unas perspectivas futuras muy diferenciadas.

En el plano bilateral, mientras que China, por su dimensión y la dependencia económica norteamericana de su economía, es el posible gran rival, con Rusia está pendiente reinventar la relación estratégica; India se ha convertido en la gran apuesta asiática, y con Brasil está pendiente un esfuerzo por hacer converger los intereses e impulsar un coliderazgo para las Américas. En bien de la estabilidad mundial, resulta fundamental que EE.UU. consiga encajar sus intereses estratégicos con los de China (en lo monetario y el comercio, para acabar con los grandes desequilibrios de la economía mundial); con Rusia (en el espacio de seguridad euroatlántico, la energía o la reducción de las armas nucleares); con India (en su inserción en el régimen nuclear del TNP y su estabilización regional del denominado *AF-Pak* –Afganistán-Pakistán–); y con Brasil (en el régimen del comercio, las relaciones con terceros y su papel de estabilizador regional). Respecto a su socio transatlántico, la UE, es imprescindible reconocerle como un igual, delimitar bien las funciones de la OTAN, y coordinar posiciones de cara a los BRIC.

Los acuerdos bilaterales requieren, para resultar más efectivos, una coordinación de EE.UU. con todos los BRIC en instituciones y foros glo-

bales, como NN.UU., la OMC, o el G-20, estableciendo reglas comunes y una representatividad equitativa. En el ámbito multilateral, muy probablemente los BRIC no van a conformar un bloque unitario, tanto por sus diferentes capacidades e intereses, como por las coaliciones sectoriales con la superpotencia estadounidense. Pero sí pueden, a partir de intereses comunes, conseguir avances hacia un orden global más justo y más equitativo.

## **CAPÍTULO SEXTO**

# **LA UE Y TURQUÍA: LA ADAPTACIÓN A UN MUNDO MULTIPOLAR**

### INTRODUCCIÓN

Europa, antaño centro gravitatorio del poder mundial, que primero vio cómo éste se desplazaba hacia el Atlántico y que asiste ahora a un nuevo desplazamiento hacia el Pacífico, ha asumido desde hace décadas, cuanto menos desde el fin de la Guerra Fría, que el sistema internacional estaba experimentando profundas transformaciones. Tanto en el terreno académico como en el político, han proliferado las reflexiones sobre la naturaleza y forma que está tomando este mundo post-bipolar. En otras palabras, se ha buscado un paradigma que explicase cómo se distribuye el poder a raíz de la emergencia de nuevos actores en el sistema internacional y del reposicionamiento de potencias tradicionales. Se trata de comprender cómo, en palabras de Fareed Zakaria, Occidente ha de hacer frente a la emergencia del resto de actores (*the rise of the rest*) (1). Estados Unidos y la UE ven cómo disminuye su peso relativo a escala global, bien sea en el terreno político y de seguridad para los estadounidenses, o en el económico, en el caso de la UE. Este reequilibrio, puede no responder a un declive de la potencia estadounidense o de la riqueza europea, sino al hecho de que otros actores están aumentando sus capacidades a un ritmo mucho mayor.

Han surgido diferentes términos para explicar esta misma realidad. El más conocido es el del orden multipolar, entendiendo como tal una nueva balanza de poder que introduce un mayor número de polos que

---

\* El autor agradece los comentarios y ayuda del equipo investigador de CIDOB y en especial a Ana Almuedo, Anna Ayuso, Carmen Claudín, Oriol Farrés, Sergi Figueres y Laia Mestres.

(1) Zakaria, Fareed (2008), *The Post-American World*, New York: W.W. Norton & Company, Inc.

en los tradicionales órdenes unipolares o bipolares. También ha habido quien, como Samuel P. Huntington, se refirió en los noventa a la *uni-multipolaridad* para explicar que aunque haya una sola superpotencia, Estados Unidos, el mundo no era exactamente unipolar (2). Otros, como Richard Haass, preferían el término de *no-polaridad*, entendido como una situación caracterizada por la emergencia de actores no estatales que poseerían diferentes tipos de poder, en detrimento de la concentración del poder en manos de varios estados (3).

Una de las grandes preguntas que guían la agenda política e investigadora es cómo conciliar este orden multipolar con la dinámica multilateral. Robert Cooper, en su obra sobre el estado post-moderno y el orden global, afirma que el multilateralismo es una vía para alcanzar paz y orden partiendo de la base de que el Estado renuncia a la fuerza para resolver conflictos, cediendo el poder de decisión a instituciones multilaterales que generan normas y tienen capacidad de interferir en los asuntos domésticos de los estados (4). Multipolaridad y multilateralismo no siempre van de la mano. Sin embargo, la construcción de un orden multipolar en el siglo XXI tiene que tomar en consideración el avance del multilateralismo. Giovanni Grevi, por ejemplo, introduce el concepto de *interpolaridad*, entiendo como tal la manera de gestionar lo multipolar en una era de interdependencia (5).

Las mutaciones que a lo largo del último siglo ha experimentando el orden internacional también tienen repercusiones a escala regional. Si nos centramos en Europa observamos cómo se ha abrazado a la lógica de multilateralismo, yendo incluso un paso por delante al introducir el concepto de integración regional para superar los conflictos entre los estados del viejo continente y posicionarlos mejor en un mundo crecientemente globalizado. Así pues, junto al fin de la Guerra Fría, uno de los factores clave en la evolución del continente europeo ha sido el éxito de la construcción europea.

En cincuenta años la UE ha pasado a abrazar a la inmensa mayoría de naciones europeas y se ha configurado como un experimento único,

---

(2) Véase Huntington, Samuel P. (1999) «The Lonely Superpower», en: *Foreign Affairs*, vol. 78 (3), marzo-abril 1999.

(3) Haass, Richard (2008) «The Age of Non-Polarity», en: *Foreign Affairs*, vol. 87, mayo/junio 2008: *el siglo XXI*.

(4) Cooper, Robert (2000), *The Postmodern State and the World Order*, Londres: Demos.

(5) Grevi, Giovanni (2009) «The interpolar world, a new scenario», en: *Occasional Paper*, núm. 79, París: ISS-EU.

en talla y envergadura, de cesión de soberanía a estructuras supraestatales. A la vez que ha profundizado en su integración, ha ido incorporando a nuevos miembros en su seno. La construcción europea, suele repetirse, ha puesto fin a siglos de enfrentamientos en el continente y ha permitido que los ciudadanos europeos gocen de unos niveles altísimos de desarrollo y bienestar. Prueba del éxito es que casi todos los países europeos que no son miembros de la UE quieren intensificar sus relaciones con Bruselas o quieren abiertamente adherirse a la Unión.

A pesar del éxito relativo del proceso de ampliación, en muchos países europeos y especialmente en amplias franjas de la opinión pública se ha generado una sensación de cansancio, de fatiga y de mala digestión. Cunde el temor a los costes económicos, a la llegada de nuevas olas migratorias, a la dilución del proyecto de integración europea o a la alteración de los equilibrios de poder que podría conllevar nuevas adhesiones a la UE.

Turquía es, ciertamente, el que mayor inquietud y polémica genera en muchos países europeos. Nadie duda que la incorporación de Turquía a la UE puede suponer un cambio importante para la construcción europea, la polémica es en qué dirección se haría este cambio y con qué consecuencias. Las dudas que su incorporación genera en Europa son conocidas por las élites y por la sociedad turca. Es en este contexto que tenemos que analizar la particular evolución de la política exterior turca y de su auto-percepción sobre el papel que debe desempeñar en el plano internacional.

Hoy por hoy Turquía es un país que sin renunciar a su vocación europea, se reconoce a sí mismo y también es percibido por la comunidad internacional como un actor con voz propia y con influencia en asuntos de orden global. No hablamos, pues, de un actor que aspira a ser potencia regional o incluso a desempeñar un papel de pivote en varios contextos regionales, sino de un país que busca protagonismo a escala global y que para ello no duda en llevar a cabo acciones autónomas o a buscar alianzas con otras potencias internacionales.

Creemos, pues, que un análisis de la adaptación del continente europeo a este mundo multipolar debía prestar una atención preferente a la UE, pero que debía complementarse con el análisis de este nuevo activismo de Turquía y de cómo los avances o retrocesos en el proceso de su integración a la UE puede afectar al papel e influencia tanto de la Unión como de Turquía a escala global. Con ello, vamos a enriquecer el análisis colectivo de este cuaderno con dos actores peculiares. Por un lado, la UE, en tanto que actor internacional pero también como suma de los

27 estados que la conforman. Y, por otro lado, Turquía, que no goza del mismo reconocimiento que potencias como Brasil, China, Rusia o India, pero que es representativa de una segunda ola de potencias emergentes.

Junto al ya popular concepto de BRIC, empieza a sonar el acrónimo CIVETS, que además de Turquía incluye a Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto y Sudáfrica, que suman más de 570 millones de habitantes y un 5% del PIB mundial y que parecen salir reforzados de la actual crisis económica y financiera (6). Otros también añadirían a la lista a Bangladesh, Irán, Corea del Sur, México, Nigeria, Pakistán y Filipinas (7). En este nuevo orden global aparecerán en el sistema potencias con diferentes alcances y se creará una clara distinción entre las potencias globales, regionales o menores. Con Turquía, pues, no sólo estamos analizando a uno de los factores que más puede transformar el peso de la UE en el sistema internacional, sino también a un ejemplo de esta segunda generación de potencias emergentes.

Tanto en nuestro análisis de la UE como en el análisis de Turquía, vamos a prestar una especial atención a factores como el peso objetivo, los instrumentos de poder e influencia, la concepción del orden internacional y de los principios, reglas y valores que deben imperar y los mecanismos de adaptación ante un mundo multipolar. En este sentido nos centraremos en las estrategias de la UE y de Turquía ante un orden internacional en mutación y en especial ante la emergencia de potencias de primer orden como China, Rusia, Brasil e India. Este análisis de las estrategias de la UE y de Turquía se complementará con un análisis prospectivo acerca del impacto de una eventual revitalización o parálisis del proceso de integración de Turquía en la UE como en la adaptación de ambos actores a este nuevo orden global.

## **LA UNIÓN EUROPEA: DEL MULTILATERALISMO EFICAZ AL TEMOR DE LA IRRELEVANCIA**

### **Peso e influencia en la gobernanza global**

Existe un amplio consenso al afirmar que el multilateralismo eficaz es la manera preferida por la UE para gestionar los grandes retos globa-

---

(6) World economy: beyond BRICS» en: *Economist Intelligence Unit*, 23 de julio de 2010

(7) Goldman Sachs propuso los «Next 11» mercados emergentes, que incluía: Bangladesh, Egipto, Indonesia, Irán, Corea del Sur, México, Nigeria, Pakistán, Filipinas, Turquía y Vietnam.

les. La Estrategia Europea de Seguridad, aprobada en 2003, explicitaba que «en un mundo de amenazas, mercados y medios de comunicación globales», la seguridad y prosperidad dependían de la existencia de un sistema multilateral eficaz y marcaba como objetivo el «desarrollo de una sociedad internacional más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente, y de un orden internacional basado en el Derecho» (8). Siete años después, el informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de Europa señalaba que la UE debía adaptarse a un contexto internacional en el que las normas de actuación se redefinan a medida que cambian los equilibrios del poder global. Según el informe «la UE ya no puede permitirse ir como buenamente puede. Deberá convertirse en una fuerza motriz en la definición de las nuevas normas de gobernanza mundial, o correr el riesgo de quedarse atrás» (9).

Buena parte de los cambios que se producen a escala global derivan del aumento en peso e influencia de actores no-occidentales, redimensionando la capacidad, entre otros, de la Unión Europea y de sus estados miembros para diseñar las reglas del juego. Para evaluar cuánto pesa hoy la UE en el mundo tenemos que acudir a un análisis agregado de los indicadores de los veintisiete países que hoy la componen.

Con más de 4 millones de km<sup>2</sup> de extensión, correspondientes a 27 estados del extremo occidental de la gran masa continental euroasiática, la UE tiene un territorio relativamente pequeño comparado con potencias como los Estados Unidos y China (ambos doblan el perímetro de la UE) o con la Federación Rusa, que la multiplica por cuatro. Un territorio con escasos recursos naturales y especialmente dependiente en materia energética. Su población, que se acerca a los 500 millones de habitantes, la sitúa en el tercer lugar del ranking mundial, sólo superada por los dos gigantes asiáticos: China e India. Sin embargo, su población presenta unos niveles débiles de crecimiento que se traducen en un progresivo envejecimiento de la población y una necesidad cada vez más palpable de recurrir a la inmigración extra-comunitaria para suplir las demandas del mercado de trabajo y la sostenibilidad del estado del bienestar.

Si por algo es conocida la UE, es por su enorme peso en términos económicos. Con algo más de un quinto de la riqueza mundial, lidera

---

(8) Consejo de la Unión Europea (2003) *Estrategia Europea de Seguridad – Una Europa segura en un mundo mejor*.

(9) *Proyecto Europa 2030, Retos y oportunidades, Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030*, mayo de 2010, p. 43.

el ranking de Producto Interior Bruto, seguido de cerca por los Estados Unidos (10). La UE es la potencia comercial por excelencia y representa el primer socio para la inmensa mayoría del resto del planeta, incluyendo a los EE.UU. y los BRIC. Sin embargo, la crisis económica y financiera global ha golpeado con especial fuerza a la UE y especialmente a algunos de sus miembros como Irlanda, Grecia, España, Portugal y las repúblicas bálticas. Un impacto difícil de digerir si se compara con la capacidad de reacción que han tenido las potencias emergentes, bien sea por que estaban menos integradas en el sistema financiero global, por los niveles de desarrollo relativamente bajos de los que partían o por los recursos en materias primas con que contaban. Esto ha hecho que las dinámicas economías asiáticas tiendan a percibir el modelo económico de la Unión como *esclerótico* (11). Uno de los elementos más preocupantes de esta crisis es que se ha puesto sobre la mesa la sostenibilidad del estado de bienestar europeo, que ha dado a los ciudadanos de la UE uno de los niveles de desarrollo humanos más altos del planeta. Si tomamos como referencia el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD, observamos que entre los 25 estados con mejores resultados se encuentran 13 estados de la UE (12).

Hasta el momento, la UE ha proyectado su peso económico en el mundo con una estrategia que combina liberalización comercial y proteccionismo. Inspirándose en su propia trayectoria, la UE ha pugnado por la liberación del comercio a escala global como método para conseguir mayores niveles de progreso. La UE ha sido gran protagonista de negociaciones internacionales para la liberación comercial, la última de ellas se plasma en el programa de Doha para el Desarrollo que comenzó en 2001, cuyas rondas aún siguen negociándose. Sin embargo, pese a ser una de las mayores defensoras del liberalismo, la UE también ha sido acusada de implementar prácticas proteccionistas que van totalmente en contra de este liberalismo comercial por el que tanto ha pugnado. El ejemplo más notable es la Política Agrícola Común, que con el objetivo inicial de proporcionar seguridad alimentaria al continente se ha convertido en una política redistributiva cuya desaparición provocaría problemas políticos y sociales en muchos estados miembros.

---

(10) Fondo Monetario Internacional (2009) *World Economic Outlook Database*.

(11) Grant, Charles (2009) «Una voz única para Europa», en: *Política Exterior*, núm. 130, julio / agosto 2009, p. 40.

(12) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010) *Human Development Index*

En tanto que actor económico de primer orden, la UE, y más específicamente sus estados miembros, han tenido un papel preponderante en las principales instancias de regulación económica y financiera. Los casos más claros han sido la concentración europea de poder en el directorio de países más desarrollados, el G-8, así como su peso en las estructuras directivas del FMI. Sin embargo, los últimos años han venido marcados por la consolidación, por un lado, del G-20 como verdadero directorio de la gobernanza económica global, ampliando así el abanico de actores a economías emergentes y, por otro lado, por la demanda de des-europeizar la dirección del FMI (13). De hecho, fue en una reunión de los ministros de economía y finanzas del G-20 en Corea a finales de octubre de 2010 cuando se decidió que los países europeos cedieran dos de sus puestos directivos en el FMI a economías emergentes, además de una modificación de las cuotas, permitiendo un reequilibrio de los pesos de cada cual y encumbrando a China como tercer país más influyente, por delante de Francia, Alemania y Gran Bretaña (14).

Otra de las estructuras que generan debate es el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) que, heredera del fin de la Segunda Guerra Mundial, cuenta con dos miembros de la UE, Francia y Reino Unido, con carácter permanente y con derecho a veto, además de los miembros europeos no permanentes que de forma rotatoria acceden a estos puestos. Ante la eterna reforma de las Naciones Unidas, para que responda a la realidad del orden internacional, cada vez son más las voces que critican la sobre-representación europea en el CSNU. Sin embargo, estamos todavía lejos de que París, Londres o incluso otros estados europeos, aceptasen delegar su voto en un representante único de la UE y, por lo tanto, las vías que suelen explorarse pasan por la inclusión de más miembros no-europeos con carácter permanente (15).

No podemos dejar de lado el elemento militar. Cuando se piensa en la arquitectura europea de seguridad se piensa primordialmente en la OTAN, que engloba a 28 estados de los cuales 21 son miembros de la

---

(13) Gallego-Díaz, Soledad «Las potencias emergentes piden un nuevo orden» en *El País*, 16 abril 2010.

(14) «España gana peso con el nuevo reparto de poder en el FMI» en *El País*, 6 de noviembre de 2010.

(15) Véase, entre otros, Hill, Christopher (2005) «The European dimension of the debate on UN security council membership» en *The International Spectator*, vol. 40, núm 4, pp. 31-39 y Missiroli, Antonio «The UN security council needs fewer Europeans and more Europe» en *The International Spectator*, vol. 40, núm 4, pp 41-47.

UE, incluidas dos potencias nucleares como Reino Unido y Francia. Sin embargo, el elemento que ha difuminado más el peso de la UE en el ámbito militar ha sido la todavía embrionaria concepción de una defensa común. Es llamativo, por ejemplo, que los 27 ejércitos de la UE, aunque con desigual tamaño y capacidad operativa, sumen a más de un millón y medio de efectivos, una cantidad equiparable a la gran potencia hegemónica en el terreno de la defensa, los Estados Unidos.

Consciente de la debilidad de sus atributos de poder «duro», la UE ha orientado su influencia internacional a través de otros instrumentos. Es lo que Joseph Nye denominó como *soft power* y que, en el caso de la UE, se ha traducido en la promoción de un modelo cultural, social, económico y político (16). Nos referimos, pues, a una Unión Europea que se erige como una potencia normativa que antepone reglas, valores y principios en su modo de actuar en la política internacional, moldeando las normas del sistema internacional de acuerdo con principios que considera a la vez propios y universales (17).

Un claro ejemplo en el que la UE ha seguido esta estrategia es la lucha contra el cambio climático. Es la UE, junto con algunos países en desarrollo especialmente afectados por este fenómeno, quien ha liderado el debate internacional sobre la necesidad de dar una respuesta rápida y eficaz al calentamiento global, culminando en la Conferencia de Kyoto de 1997 y la entrada en vigor del Protocolo homónimo en 2002 (18). Sin embargo, es precisamente en este ámbito donde se ha puesto de manifiesto la pérdida relativa de influencia de la UE. En la Cumbre del Clima de Copenhague del pasado mes de diciembre de 2009, la UE fue apartada de la mesa de negociaciones finales donde se fraguó el acuerdo entre China, India, Brasil, Sudáfrica y Estados Unidos (19). Diversos

---

(16) Nye, Joseph (2004) *Soft power, the means to success in World Politics*, Nueva York: Public Affairs.

(17) Sobre el concepto de potencia normativa aplicada a la UE véase Manners, Ian (2002) «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?», en *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, núm. 2, pp. 235-268. Véase, asimismo, Tocci, Nathalie (ed) (2008) *How is a normative foreign policy actor? The EU and its global partners*, Bruselas: CEPS, para analizar cómo interactúan, se solapan o pueden llegar a chocar las distintas aproximaciones de la UE, los EE.UU., China, India y Rusia en relación a la dimensión normativa de la política exterior.

(18) Naciones Unidas (1998) Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático.

(19) Euractiv (2010) *After Copenhagen: Can the EU revive global climate talks?*, 4 May 2010.

factores explican la marginación europea en un tema que antaño había liderado. En primer lugar, por su falta de cohesión, fácilmente perceptible por el resto de países presentes en la Cumbre. En segundo lugar, porque la tasa de emisiones es mucho menor que la de China, Estados Unidos y el resto de países emergentes. En tercer y último lugar, porque a pesar de las promesas de la UE, le falta credibilidad en su ejecución (20).

Observamos, pues, que al indagar sobre el peso e influencia de un actor tan peculiar y tan complejo como la UE, los dos elementos que más se repiten son, por un lado, la constatación de una sobre-representación europea en las estructuras de gobernanza global que está en tela de juicio y, por otro lado, la dificultad de los miembros de la UE y de sus instituciones para hablar con una sola voz en el terreno internacional.

En cuanto a la primera cuestión, la UE se encuentra ante la urgencia de contribuir en la reelaboración de las normas internacionales aún disminuyendo su influencia, o corre el riesgo de que sean los otros los que lo hagan y que de este modo su papel se vuelva insignificante o no responda a los principios del multilateralismo que la UE siempre ha defendido. En otras palabras, los estados emergentes sólo contribuirán al orden multilateral si sienten que su papel está debidamente representado en él (21).

Preguntándonos sobre pesos e influencias, nos debemos plantear si en este caso el «todo supera a la suma de las partes». En otras palabras, si el peso e influencia de la UE en el mundo es o no mayor a la suma del peso e influencia de sus miembros. Esto implica no sólo plantear si la Unión amplifica la influencia europea a escala global sino también si la existencia de tendencias divergentes puede llegar a neutralizar su capacidad de acción. Así pues, creemos que la Unión Europea puede definirse como un actor global, pero no como una potencia global (22), sobre todo si no se dan más pasos en la puesta en marcha de una política exterior común más fuerte y cohesionada (23). La puesta en marcha

---

(20) Elgström, Ole (2010) *EU Leadership in an Emerging New World Order*, documento presentado en «5th Pan-European Conference on EU Politics», 24-26 junio 2010.

(21) Renard, Thomas (2009) *A BRIC in the World: Emerging Powers, Europe, and the Coming Order*. Gent, Belgium: EGMONT – Royal Institute for International Relations, Academia Press.

(22) Sobre la discusión de la UE como actor global ver la obra Bretherton, Charlotte y Vogler, John (1999) *The European Union as a global actor*, Londres: Routledge.

(23) Solana, Javier (2003) «El lugar de Europa en el mundo», en: Roy, J.; Domínguez, R. y Velázquez, R. (eds.) *Retos e interrelaciones de la integración regional: Europa y América*. México: Plaza y Valdés.

del Tratado de Lisboa y con ella del Servicio Europeo de Acción Exterior con su Alta Representante al frente son una condición necesaria pero no suficiente para hacerlo posible. También se necesitará voluntad política, liderazgo y, como afirma Gilles Merritt, una narrativa política (24).

Una vez más, la emergencia de nuevas potencias acelera y amplifica el debate sobre la coherencia y cohesión de la acción exterior de la UE. Ésta ha ido tejiendo, aunque con ritmo e intensidad distinta, unas relaciones cada vez más estrechas con estas potencias. Sin embargo, la débil cohesión, real o percibida, al actuar en la escena internacional ha sido uno de los factores que ha obstaculizado una mayor profundización de estas relaciones. Con todo, veremos que en cada caso concreto hay que introducir elementos específicos. Cuando hablemos de Rusia debemos tener muy presente el factor de proximidad. En el caso de China, identificaremos el miedo a perder relevancia en pos de un eventual G-2 formado por el gigante asiático y los EE.UU.. En el caso de India, con quien debería haber una mayor proximidad en términos políticos, observaremos posiciones contrarias en materia de gobernanza global. En el caso de Brasil, por último, tendremos que incorporar la dimensión de diálogo regional. Más o menos plácidas, las relaciones que la UE va tejiendo con estos núcleos de poder político y económico determinan, y aún lo harán más en un futuro nada lejano, la posición de la UE y de sus estados miembros en el sistema internacional

### **Rusia: ¿un vecino incómodo o aliado?**

Las relaciones entre la UE y Rusia son algo más que las relaciones de la Unión con una potencia emergente. Por un lado, el sentimiento de pertenencia a un mismo espacio europeo –geográfico y cultural– es rasgo indisociable de las relaciones de Bruselas y Moscú. La Federación Rusa comparte además con todos los países miembros de la UE algunas organizaciones como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) o, más recientemente, el Consejo de Europa (desde 1996). Sin embargo, esta proximidad no ha significado acercamiento de las percepciones mutuas tras la disolución del mundo bipolar. La nueva Rusia independiente no estaba –y sigue sin estar– preparada para entender, y menos aún para compartir, la lógica inherente a la construcción de la Unión Europea, a saber, un proceso de cesión de soberanía.

---

(24) Merritt, Giles (2010) «Shaping Europe's global role I: Why the EU badly needs a new political narrative» in *Europe's World*, otoño.

Toda la experiencia histórica de Rusia –tanto zarista como soviética– la sigue manteniendo anclada en una concepción westfaliana del Estado, dominada por el apego a la soberanía nacional y a la inmutabilidad de las fronteras. A esta experiencia histórica, se añaden la autopercepción de gran potencia (25), como elemento constitutivo de su identidad nacional y un sentimiento de *especificidad* como exigencia permanente en sus relaciones con el mundo, en general, y con la UE, en particular. Esto significa para el Kremlin que Rusia no puede ser vista ni tratada por Bruselas como un socio más entre otros, como se puede desprender de la Política Europea de Vecindad (26).

La UE, por su parte, dista mucho de tener una visión homogénea respecto al gran vecino. La posibilidad de llegar a un consenso europeo respecto a la política a seguir frente a Rusia se ha visto dificultada por la entrada en la Unión de estados que pertenecieron al bloque soviético y muy sensibles aún al recuerdo de su reciente pasado. Pero esta situación puede ir cambiando sin duda con el tiempo como demuestra el reciente *rapprochement* entre Rusia y Polonia, uno de los nuevos miembros más recelosos de cualquier acercamiento a Moscú (27).

El marco legal que rige las relaciones entre la UE y Rusia –el llamado Acuerdo de Cooperación y Asociación, firmado para diez años en 1997 en Corfú (28)– ha tenido que ser renovado anualmente desde 2007 por la imposibilidad de alcanzar un nuevo acuerdo-marco satisfactorio para ambas partes. Una parálisis que parece haber roto la cumbre UE-Rusia de Janti-Mansiysk que, en junio de 2008, lanza nuevas negociaciones en este sentido.

Por un lado, la cultura política rusa explica la clara preferencia del Kremlin por las relaciones bilaterales con los estados miembros de la

---

(25) Light, Margot (2006) «Russia and the European Union», en: Allison, Roy, Margot, Light, and White, Stephen (eds.) *Putin's Russia and the Enlarged Europe*. Londres: Chatham House.

(26) Véase, entre otros, Decloure, Laure (2007) «Does the European Neighbourhood Policy Make a Difference? Policy Patterns and Reception in Ukraine and Russia», en: *European Political Economy Review*, núm 7, pp. 118-155.

(27) Suele citarse tanto la proyección en la Federación Rusa de la película sobre la matanza de Katyn perpetrada durante la Segunda Guerra Mundial, en que tropas estalinistas liquidaron millares de ciudadanos polacos, así como la respuesta rusa ante el accidente aéreo que se produjo cerca de Smolensk en que quedó descabezada la cúpula política y militar de Polonia, como indicadores de la distensión entre Moscú y Varsovia.

(28) Partnership and Cooperation Agreement, Official Journal L 327, 28/11/1997 pp.3 - 69

UE, un marco que percibe como más eficaz, más cercano a su propia lógica y, sobre todo, que le permite situarse con su interlocutor en ese pie de (superior) igualdad del que se siente desprovisto en el marco UE. Sin embargo, la tentación de interpretar esta actuación como una mera táctica del «dividir para reinar» debería ser contrastada con la facilidad con la que diversos estados miembros –grandes, medianos o pequeños– se prestan a ello sin que nadie ni nada les obligue, a no ser su propia percepción estrecha de la defensa de sus intereses nacionales. Una realidad que se hace especialmente palpable en el ámbito de los acuerdos energéticos.

Por otro lado, la ampliación de la UE es interpretada por Moscú como la pretensión de Bruselas de extender su esfera de influencia hasta las fronteras rusas y en detrimento de lo que considera su espacio de influencia legítimo (29). La demanda de adhesión a la OTAN que suele acompañar la demanda de adhesión a la UE refuerza la convicción rusa de una voluntad europea occidental de mantenerla al margen de una arquitectura de seguridad consensuada y compartida.

A ello se han añadido las sucesivas «guerras del gas» entre Rusia y Ucrania que han puesto de manifiesto la fragilidad y dependencia de la UE en materia de seguridad energética. La Estrategia Europea de Seguridad de 2003 ya identificaba la dependencia energética como una de las amenazas más importantes a la seguridad de la UE (30). Alrededor del 40% del gas que se consume en la UE proviene de Rusia; en algunos casos, como los países bálticos o Finlandia, ésta es el único suministrador. Esta vulnerabilidad se ha traducido en una competición en materia de infraestructuras energéticas. Los intentos de la UE por diversificar las rutas de suministro, como el gaseoducto Nabucco que evitaría pasar por territorio ruso, han sido respondidos por Rusia con dos proyectos paralelos, *North Stream* y *South Stream*, que ponen en tela de juicio la viabilidad del proyecto europeo y merman una cohesión europea ya maltrecha.

Por último, la política de seguridad es otro de los principales factores que alimentan las tensiones entre Rusia y la UE. Chechenia, Kosovo, Ucrania, Georgia son los nombres de las crisis y desencuentros que se

---

(29) Véase, entre otros, Popescu, Nicu & Wilson, Andrew (2009) «The Limits of Enlargement -lite: European and Russian Power in the Troubled Neighbourhood», *European Council on Foreign Relations Policy Report*.

(30) Consejo de la Unión Europea (2003) *Estrategia Europea de Seguridad – Una Europa segura en un mundo mejor*.

han ido sucediendo en los últimos 10 años. Los planes de la Administración Bush de instalar un escudo antimisiles en Polonia y la República Checa aumentan la crispación rusa y refuerzan su convicción de que la ampliación de la OTAN significaba para Rusia un peligro. En junio de 2008 Medvédev presentaba en Berlín una propuesta de nueva arquitectura de seguridad para el espacio euro-atlántico que, hasta la fecha, no ha encontrado ninguna respuesta significativa por parte de la UE o de la OTAN (31). Sólo la llegada del presidente Obama a la Casa Blanca empieza a marcar un cambio importante en las relaciones, culminado por la firma en Praga entre Obama y el presidente Medvédev de un nuevo tratado de desarme atómico el 8 de abril de 2010. Queda por ver, todavía, cuál será la respuesta europea al respecto (32).

La mejora de la atmósfera en las relaciones y la reanudación de un diálogo político son, sin duda, pasos decisivos. Sin embargo, queda mucho camino que recorrer para superar la dificultad mutua en encontrar una sintonía realmente operativa y satisfactoria para ambas partes, que asegure un anclaje sistemático, fluido y generador de confianza.

### **China: ¿Somos relevantes?**

La crisis económica y financiera global no ha hecho sino confirmar a los europeos un presagio largamente anunciado: el desplazamiento de la centralidad hacia el Pacífico, con una China reemergida como potencia global, en lo político y sobre todo en lo económico y con quien la UE quisiera discutir la configuración del nuevo orden global (33). Una China que se convierte en interlocutor preferente de los Estados Unidos en temas como la negociación sobre el cambio climático, las sanciones a Irán o la redefinición de la gobernanza del sistema financiero. Una China que no sólo es un socio comercial imprescindible, sino un actor con capacidad para estabilizar o desestabilizar la economía global a través de sus enormes reservas de divisas. Una China, que no se contenta con un papel activo en Asia Oriental, sino que ha desembarcado con fuerza en

---

(31) «President of Russia Dmitri Medvedev's Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders», Berlín, 5 de junio de 2008, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and Press Department.

(32) Vaquer, Jordi (2010) «Focusing back again on European Security: The Medvedev proposal as an opportunity», *Documentos Seguridad y Política Mundial*, núm. 6, Barcelona: CIDOB.

(33) Grant, Charles & Barysch, Katinka (2008) *Can Europe and China shape a new world order?* Londres: Center for European Reform.

África o América Latina, con suculentas inversiones en infraestructuras y con la vista puesta en las riquezas minerales de estos continentes (34). Una China, en fin, que es capaz de acudir al rescate de Grecia, con el anuncio de compra de la deuda pública helena, en un gesto que ha dado confianza en la economía de este país europeo (35).

La adaptación de la UE a esta nueva realidad ha sido lenta, incompleta y desigual. Las relaciones entre China y la UE han pasado de relaciones comerciales prudentes a ser una de las relaciones bilaterales más dinámicas del mundo. En treinta años, las relaciones comerciales se han multiplicado por setenta, la UE es hoy el principal socio de China y ésta es el segundo socio de la UE, sólo detrás de los EE.UU. (36). Con todo, el ritmo al que han crecido las exportaciones chinas a la UE (más de un 16% desde 2004) ha llegado a provocar algunos conflictos, como el que se produjo en 2005 cuando se bloqueó la entrada de productos textiles chinos, arguyendo que ya se había superado la cuota fijada. La tensión llegó a su máximo registro en 2008, cuando la Cumbre bilateral fue suspendida unilateralmente por la parte China. Pese a la reanudación del diálogo, las diferencias han seguido siendo visibles, en especial respecto a la política monetaria en torno al yuan, un tema sensible para China y en el que no admite presiones exteriores. La suspensión de la rueda de prensa conjunta que debía poner fin a la Cumbre bilateral de octubre de 2010, que todos los observadores calificaron de tensa, fue la evidencia de que las posiciones de Beijing y Bruselas se encontraban todavía distantes (37).

Pese a las turbulencias del viaje, la intensificación de estas relaciones económicas ha ido acompañada de una mayor formalización de las relaciones políticas e institucionales. Junto a las innumerables visitas de jefes de estado y de gobierno de la UE y de los esfuerzos de cada país miembro por aumentar el nivel y densidad de las relaciones con Beijing, la UE y China empezaron a diseñar, a mitad de los noventa, un marco político más ambicioso que tomó forma de Diálogo Estratégico a partir de 2003 y que es el marco en que se incluyen las cumbres que de forma

---

(34) Véase, por ejemplo, Alden, Christopher; Large, Daniel & Oliveira, Ricardo (2008) *China returns to Africa: a Superpower and a Continent Embrace*, Londres: C.Hurst

(35) Vogel, Toby (2010) «EU calls on China to let currency rise», en: *European Voice*, 5th October 2010.

(36) EU relations with China, EU factsheet, EU-China summit, Bruselas, 6 de octubre de 2010.

(37) «EU-China summit ends in discord» *EU-Observer*, 7 de octubre de 2010.

regular mantiene China con la UE. Además del marco bilateral, también existe un marco de relaciones bi-regional, el foro ASEM (Asia-Europe Meeting) que reúne en su seno a 48 países de ambas regiones, de forma individual o mediante otras organizaciones regionales, como la ASEAN.

En 2008 se produjo un momento crítico cuando China solicitó posponer la undécima cumbre UE-China que debía tener lugar bajo presidencia francesa. Las autoridades chinas justificaron la decisión como protesta por la visita que el Dalai Lama realizaría a diversos países de la UE y por la invitación que Lech Wałęsa cursó al líder tibetano a la ceremonia de entrega del Premio Nobel de la Paz. Este hecho, evidencia que cuestiones políticas, como el Tíbet y la situación de los derechos humanos y siguen teniendo una importante capacidad de movilización en muchos países europeos, y representan un obstáculo para un mayor fortalecimiento de las relaciones sino-europeas.

Los miembros de la UE están lejos de mantener una postura única respecto a la situación de los derechos humanos en China y a sus implicaciones para las relaciones con este país (38). Los matices en las declaraciones tras conocerse que el activista Liu Xiaobo recibiría el Premio Nobel de la Paz fueron ejemplo de las distintas sensibilidades que conviven en la UE. Otro factor que sigue empañando las relaciones sino-europeas y provocando división en el seno de la UE es el embargo de armas al que la UE sometió al país tras la represión de las protestas de Tiananmen de 1989. Una vez más, la UE no tiene una posición unánime al respecto ya que mientras que algunos estados como España defientan el levantamiento, otros se resisten a hacer tal gesto.

A pesar de estas crisis y de la existencia de posiciones distintas en el seno de la UE, ha prevalecido una orientación pragmática y gradualista en relación a la situación política en China. En otras palabras, la UE ha mantenido el diálogo sin precondiciones con China y ha confiado en que a través del proceso de liberalización económica se sentarían las bases para un proceso de apertura política (39).

En resumen, la situación política en China, la competencia comercial, las políticas para hacer frente al cambio climático o el papel de China en

---

(38) Sobre la división europea respecto a China. Véase Barysch, Katinka (2005) *Embracing the Dragon: The EU's partnership with China*, Londres: Center for European Reform.

(39) Cox, John & Godement, François (2009) «A Power Audit of EU-China Relations», en: *European Council on Foreign Relations. Policy Report*.

África son algunos de los temas que han marcado y seguirán marcando la agenda de las relaciones sino-europeas. Pero para que Beijing tome en serio a los europeos, no como un gran mercado, sino como un interlocutor político, se deberá hacer un gran trabajo de cohesión a nivel interno de la UE. Frente a un actor realista, como es China, de poco sirven los postulados idealistas que pudieran llegar desde la Unión. Tampoco, por supuesto, la renuncia a los valores que le dan sentido. Es por ello que quizás el enfoque debería ser, de definición de unas líneas rojas claras y defendidas de forma unánime por los socios europeos, acompañada de una aproximación realista a China, con unos objetivos alcanzables.

Sin embargo, es preciso medir también la calidad de la relación no solamente desde la perspectiva bilateral, sino incorporando también la variable de la relación EE.UU.-China, como un modulador importante. Es posible hablar de una relación triangular EE.UU.-China-UE, que podría sería la más estable de las geometrías que deben constituirse en la cúspide del nuevo orden internacional. La UE desempeñaría, en este esquema, un papel estabilizador de la relación primaria, entre China y los EE.UU., que en sí es inevitable, que tiene un enorme potencial pero que también conlleva enormes riesgos.

### **La UE e India: ¿intereses o valores compartidos?**

La entonces Comunidad Económica Europea y la India han mantenido relaciones desde 1963 India ha sido un importante socio comercial de la Unión y desde entonces su agenda ha sido básicamente comercial. Los registros de comercio bilateral nos hablan de una relación creciente, los 61.000 millones de euros en 2008 suponen más del doble de las cifras que se registraron en el año 2000. Una relación que podría aumentar si se aceleran las negociaciones para firmar un Acuerdo de Libre Comercio (40).

Sin embargo, estas vibrantes relaciones económicas sólo recientemente han ido acompañadas de un impulso al diálogo político, materializada en el *Strategic Partnership*, aprobado en La Haya en 2004 y el *Joint Action Plan*, aprobado en Nueva Delhi en 2005 (41). Un marco al que le ha costado de arrancar pero que ha empezado a dar frutos como el hecho que se abordasen cuestiones sensibles como Nepal, Myanmar o Sri

---

(40) Ferrero-Waldner, Benita (2008) «Relaciones exteriores de la Unión Europea con Asia en 2008», en: *Anuario Asia Pacífico*, pp. 101-107.

(41) Salma Bava, Ummu (2008) «The EU and India: challenges to a strategic partnership», en: Grevi, Giovanni & de Vasconcelos, Álvaro (eds.): *Chaillot Paper*, num. 109, pp. 105-113.

Lanka en el comunicado conjunto de 2007 (42). Ante el lento desarrollo de las relaciones entre la UE y la India surge la pregunta que encabeza este apartado: ¿Intereses económicos y políticos o bien valores compartidos?

La UE y la India son consideradas socios naturales en tanto que comparten unos valores y unos sistemas políticos basados en el compromiso con la democracia, los derechos humanos, el pluralismo y el Estado de derecho, así como un compromiso con la estabilidad global (43). En contraste con China, la existencia de valores compartidos sentaría las bases de un diálogo más profundo y franco (44). No en vano, a la vez que la UE se presenta en el terreno internacional como una potencia normativa y como defensora de los derechos humanos, India tiene como carta de presentación ser la democracia más poblada del mundo, cuyo modelo de acomodación de la diversidad podría devenir un referente para otros (45).

Sin embargo, los intereses europeos e indios no siempre han sido ni serán coincidentes. Por ejemplo, un elemento que tanto puede generar sinergias como fricciones entre ambos es el cambio climático. India está concienciada en que su desarrollo no puede llevarse a cabo a costa de una degradación del medio ambiente. Sin embargo, las dimensiones de la población india y sus necesidades crecientes de recursos (energéticos, hídricos, etc.) plantean dificultades para que su desarrollo pueda ser sostenible, algo en lo que la UE no solamente ve oportunidades en temas relacionados con el Medio Ambiente, sino también en la creación de colaboración, como por ejemplo, en el terreno de las energías renovables (46). Ambos actores son fuertemente dependientes en este terreno, y en el caso indio, la solución parece que recaerá en parte en la energía nuclear. En base al mandato promovido en 2009 por sus estados miembros, la Comisión Europea está negociando un tratado de investigación en energía civil nuclear con India, pese a que el país no es signatario del Tratado de No Proliferación Nuclear y dispone de armamento de este tipo. Algo que podría interpretarse como muestra de confianza por parte

---

(42) India-EU Joint Statement, Nueva Delhi, 30 noviembre 2007.

(43) Bersick, Sebastian (2008) «Relaciones exteriores de la UE con Asia en 2008», en: *Anuario Asia Pacífico*, pp. 135-141.

(44) Wagner, Christian (2008) «The EU and India: a deepening partnership», en: Grevi, Giovanni & Vasconcelos (eds.): *Chaillot Paper*, num. 109, pp. 87-103.

(45) Salma Bava, Ummu (2007) «India's Role in the Emerging World Order», en: *Dialogue on Globalization – Briefing Paper FES New Delhi*, num. 4, pp. 1-7.

(46) Jain, Rajendra K. (2009) «India and the European Union: Perceptions and Policies», en: *European Studies in Asia*, Asia-Europe Institute, University of Malaysia, Kuala Lumpur.

de la UE, de la que no gozan Irán o Corea del Norte, que en cambio, sí son signatarios de dicho tratado.

La UE también deberá trabajar para superar los problemas de imagen que tiene entre el público y la elite india. Es significativo, por ejemplo, que sólo el 36% de los indios tuviera una imagen positiva de la UE (comparado con el 69% de los rusos, el 55% de los brasileños o el 47% de los chinos) (47). Como explica Radha Kumar, los estados miembros siguen siendo mucho más activos y visibles que la UE y ello hace que en la India se perciba a la UE más como organización comercial y financiera más que como un actor estratégico (48). Asimismo, si la UE quiere ser un socio estratégico de India deberá luchar, una vez más, para superar la percepción india generalizada de que la UE es incapaz de ponerse de acuerdo en asuntos que afectan a India, como la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o el pacto nuclear entre EE.UU. y la India (49).

### **Brasil: el factor regional**

Las relaciones bilaterales entre la UE y Brasil llevan décadas desarrollándose, pero el fenómeno que ha distinguido el curso que han tomado en los últimos años es que la UE, y con ella sus estados miembros, han reconocido a Brasil como un actor global y también como el interlocutor privilegiado en América Latina. El establecimiento de un diálogo estratégico, lanzado durante la presidencia rotatoria del Consejo de la UE por parte de Portugal en 2007, se produjo en el marco de la primera cumbre UE-Brasil que se celebró en Lisboa y vino a dotar de contenido político unas relaciones que, en el plano económico, han ido progresando exponencialmente. Brasil era en 2009 el principal socio comercial de la UE en América Latina y la UE es, para Brasil, el principal socio comercial a escala mundial.

En la visita de Lula a la Comisión Europea, en julio de 2007, el presidente Barroso dijo: «Se abre un nuevo capítulo histórico en nuestras relaciones. Nuestros valores compartidos de democracia, pluralismo,

---

(47) *Obama More Popular Abroad Than At Home, Global Image of U.S. Continues to Benefit, The Pew Global Attitudes Project*, Washington, junio de 2010

(48) Kumar, Radha (2008) «India as a foreign policy actor – Normative redux» en Tocci, Nathalie (ed) (2008) *How is a normative foreign policy actor? The EU and its global partners*, Bruselas: CEPS, p. 252.

(49) Grant, Charles (2008) «India's role in the new world order», en: *Centre for European Reform – Briefing Note*.

multilateralismo y asuntos climáticos representan un sustrato sólido para desarrollar y profundizar esta relación. Brasil es un socio muy importante para la UE» (50). Este reconocimiento se hizo a un Brasil liderado por el Presidente Luis Inácio Lula da Silva, que ha llevado a cabo una de las transformaciones políticas, económicas y sociales más importantes de la historia reciente del país y que ha situado a Brasil en una posición de liderazgo regional en América Latina (51).

Desde comienzos de los noventa las relaciones de Brasil con la UE han venido también mediatizadas por el proceso de integración que se inició con la creación de MERCOSUR, en 1991. La prioridad que se dio por parte de la UE a la potenciación de la integración regional latinoamericana hizo relegar a un segundo nivel la dimensión bilateral en las relaciones con Brasilia. El estancamiento durante más de una década de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación, que incluyera una Zona de Libre Comercio y un diálogo político similar al ya establecido con México y Chile, era contradictoria con el creciente papel regional y global que ha adquirido el país en la última década.

El lanzamiento de la Asociación Estratégica de la UE con Brasil viene a cubrir ese vacío pero no ha estado exento de polémica. Desde ambos lados del Atlántico se ha acusado tanto a Brasilia como a Bruselas de abandonar la vía regionalista y ser incoherentes con la política de apoyo a la integración regional. Tanto la UE como Brasil han negado que sean incompatibles y aluden a una complementariedad de ambos enfoques.

La reapertura de las negociaciones para el Acuerdo con MERCOSUR en la Cumbre UE-ALC, celebrada en Madrid en mayo de 2010 durante la Presidencia española, vendría a avalar dicha tesis, aunque los recelos ante una deriva bilateralista persisten, sobre todo por parte de los socios mercosureños, algunos de los cuales ya han pedido también un diálogo político de alto nivel. Para la UE, Brasil es un socio importante en sí mismo, pero también es muy importante por su papel de liderazgo regional con capacidad de atracción y estabilización ante el resto de países de América Latina. En otras palabras, Brasil es una contraparte privilegiada para desarrollar una agenda bilateral en temas como el cambio climático o la reforma del sistema financiero global, pero también es el actor de referencia a la hora de impulsar las relaciones entre la UE y los países

---

(50) *President Lula at the European Commission*, IP/07/1010, Bruselas, 4 de julio 2007.

(51) Véase, entre otros. Gratius, Susanne (2010) «Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?», *Working Paper*, núm. 35, Madrid: FRIDE.

del MERCOSUR o incluso entre la UE y los países de América Latina y el Caribe (52).

Para la UE, tener a Brasil como socio es un hecho beneficioso, ya que el país carioca goza de relaciones pacíficas con sus vecinos, sin tensiones étnicas ni religiosas relevantes. Por añadidura, el ascenso de Brasil en el ámbito geoestratégico no es percibido como una amenaza estratégica al sistema internacional. El desarrollo de un multilateralismo efectivo, en especial en el campo de la paz y seguridad, es un ámbito en el que se ha avanzado, pero en el que aún queda bastante camino por recorrer (53). Sin embargo, como en el caso de las otras potencias emergentes, hay ámbitos en los que no siempre coinciden los intereses europeos y brasileños o las estrategias que desarrollen, ya sea en la lucha contra el calentamiento global, en las políticas agrarias o en la reforma de las Naciones Unidas (54).

Resolver posibles contradicciones será una de las principales tareas del diálogo estratégico entre ambos. Al fin y al cabo, Brasil necesita el apoyo de la UE para incrementar su peso en instituciones globales como el FMI o las NNUU y la UE ve en Brasil un socio preferente en su concepción del multilateralismo eficaz. Además, Brasil, como otros países latinoamericanos, ve a la UE no sólo como un actor económico de primer orden sino como un contrapeso útil a la hegemonía que en las Américas tienen los Estados Unidos.

## **TURQUÍA: PIVOTE REGIONAL Y ACTOR GLOBAL EN LA PERIFERIA EUROPEA**

Aunque Turquía no tenga el mismo rango de potencia emergente que países como China, India, Rusia o Brasil, podría calificarse, al igual que Sudáfrica, como un miembro destacado de una segunda hornada de potencias emergentes. Es una masa territorial extensa (783.562 km<sup>2</sup>) situado estratégicamente en el centro de regiones como los Balcanes, el Cáucaso y Oriente Medio y en el centro también de importantes redes de comunicaciones y en especial de conexiones energéticas. Es un país que cuenta

---

(52) Valladao, Alfredo (2009) «L'UE et le Brésil: un partenariat naturel», en: Grevi, Giovanni & Vasconcelos (eds.): *Chaillot Paper*, num. 109, pp. 33-48.

(53) De Sousa, Sarah (2009) «Brazil as an emerging security actor and its relations with the EU», en: *European Security Review*, num. 43, pp. 1-5.

(54) Ayllón, Bruno (2006) «La política exterior del Gobierno Lula y las relaciones de Brasil con la UE», en: *ARI*, num. 22, pp. 1-6.

con más de 76 millones de habitantes, o lo que es lo mismo, el decimoséptimo país más poblado del planeta, con una importante franja de población joven y con unos índices de fertilidad (2,18 nacimientos por mujer) que permiten un crecimiento paulatino pero no problemático de la población. Hablamos de un país, cuyas previsiones para el 2010, lo sitúan como la decimosexta economía mundial y la séptima de Europa (si en tal ranking contamos a la Federación Rusa). Una economía que desde la crisis de 2000-2001 ha experimentado uno de los mayores índices de crecimiento del planeta y con unos indicadores macro-económicos saneados, aunque lejos todavía de los estándares europeos en materia de inflación. Esfuerzos, todos ellos, que no siempre se han traducido en niveles de desarrollo humano adecuados, ya que Turquía aparece, según datos de 2010, en el puesto 83 del índice de desarrollo humano del PNUD y que contrastan con rápidas transformaciones en el acceso a nuevas tecnologías, creación de centros de excelencia y polos financieros de alcance global.

Junto a su situación privilegiada y a su transformación económica, factores políticos y de seguridad han hecho de Turquía un actor influyente a escala regional, pero también a escala global. De entre estos factores podríamos destacar, en primer lugar, el hecho de que Turquía sea uno de los pocos estados mayoritariamente musulmanes con un sistema democrático y secular; en segundo lugar, que tenga una de las fuerzas armadas más potentes del mundo (es el segundo ejército en número de efectivos de la OTAN tras los EE.UU. y se sitúa en el puesto 16 en el *ranking* mundial de países con mayores presupuestos de defensa); en tercer lugar, que sea miembro de organizaciones y foros internacionales como la propia OTAN, la Organización de la Conferencia Islámica, la OCDE o el G-20; en cuarto lugar, que mantenga unos lazos culturales muy estrechos en los Balcanes, en el Cáucaso, en algunos países de Oriente Medio o en Asia Central; y, finalmente, que haya desempeñado un papel activo en la creación de foros de diálogo regional y sub-regional como la ya consolidada Organización de la Cooperación Económica del Mar Negro (BSEC) o los esfuerzos por crear un espacio económico y de movilidad en Oriente Próximo con Siria, Jordania y Líbano.

A todo ello hay que sumar el factor europeo. Turquía es un país asociado con la UE desde 1963, en 1987 pidió su plena incorporación, en 1996 entró en vigor una Unión Aduanera, desde 1999 es un candidato a la adhesión y en 2005 inició unas negociaciones de adhesión largas, difíciles y de final incierto. De hecho, el momento en que empezaron estas negociaciones coincidió no sólo con la entrada de Chipre en la

UE sino también con un repunte de las actitudes hostiles a la adhesión turca por parte de líderes como Nicolas Sarkozy y por parte de una franja significativa de la opinión pública europea (55). Todo ello se ha traducido en insistentes declaraciones afirmando que Turquía debería considerar opciones como las de una asociación privilegiada y, sobre todo, en una congelación parcial de las negociaciones de adhesión, ya sea por el factor chipriota hasta que Turquía abra sus puertos y aeropuertos o por la oposición francesa a iniciar negociaciones en capítulos que, según ellos, harían irreversible una vuelta atrás. Así pues, las relaciones entre la UE y Turquía se han instalado en los últimos años en una situación de *impasse*, que sin llegar a producir un choque de trenes como algunos temieron, han creado un clima poco favorecedor para las reformas, la ambición y la ilusión (56). Algo que, como muestran las encuestas de la *German Mashall Fund*, ha provocado que la opinión pública turca vea cada vez no sólo menos factible, sino también menos atractiva la posibilidad de convertirse en miembro de la UE (57).

A pesar de estas dificultades, la proximidad de Turquía con el proyecto de construcción europea ha sido una baza importante para Ankara, tanto a nivel interno para impulsar una agenda de modernización y consolidación democrática, como a nivel externo, ya que las estrechas relaciones con la UE han representado una excelente carta de presentación y un factor de atracción para muchos de sus vecinos meridionales u orientales. Esta dimensión de eterno candidato a la adhesión a la Unión Europea, sumada a un papel regional indiscutible y un activismo creciente en el plano global, tienen un claro reflejo y a la vez son producto de una política exterior que ha ido evolucionando a lo largo de las últimas décadas.

---

(55) Véase, para los estados miembros, Tocci, Nathalie (ed) (2007) *Conditionality, Impact and Prejudice in EU-Turkey Relations, IAI-TEPAV Report*, Roma: IAI. Para un análisis de la opinión pública véase Ruiz Jiménez, Antonia M y Torreblanca, José Ignacio (2007) «European Public Opinion and Turkey's Accession, Making Sense of Arguments For and Against» *EPIN Working Paper*, No. 16 (mayo)

(56) Se ha llegado a describir la situación como un círculo vicioso en el que la ausencia de incentivos ha hecho disminuir el ímpetu reformista en Turquía que, a su vez, restaba argumentos a quienes defendían la necesidad de dar un impulso a las relaciones. Véase, Independent Commission on Turkey «*Turkey in Europe: Breaking the Vicious Circle*», 7 Setiembre 2009.

(57) *Transatlantic Trends 2010*, Washington: German Mashall Fund of the US. Sin embargo, esta tendencia arrancó ya a mediados de los noventa, como se pone de manifiesto en Yilmaz, Hakan (2005) «Swinging between Eurosupportiveness and Euroskepticism: Turkish Public's General Attitudes towards the European Union», en: H. Yilmaz (ed.) *Placing Turkey on the Map of Europe*, Estambul: Bogaziçi University Press, pp. 152-181

## Política exterior, entorno regional y orden mundial

Se ha convertido en un lugar común adjetivar como «nueva» la política exterior desarrollada estos últimos años en Turquía y cuyo artífice sería el actual ministro de asuntos exteriores, Ahmet Davutoglu, profesor universitario y anterior consejero en materia internacional del Primer Ministro Erdogan. De acuerdo con esta interpretación, el gobierno del Partido de Justicia y el Desarrollo (AKP en sus siglas turcas) habría transformado la política exterior siguiendo los principios marcados por Davutoglu en su libro *Profundidad Estratégica (Stratejik Derinlik)*, que todavía no se ha traducido, ni al castellano ni al inglés (58).

Sin llegar a analizar todos y cada uno de los principios rectores de esta aproximación, cabe detenerse en tres de ellos. Uno de los más conocidos consiste en la estrategia de resolución de los problemas bilaterales con los vecinos (*zero problem approach*) en lo que se ha venido a llamar una nueva *Pax Ottomana*. Una aproximación que se ha traducido en un cambio de estrategia en las relaciones hacia Irak y, sobre todo, hacia el gobierno autónomo de la zona kurda; en un proceso de distensión con Grecia; en un florecimiento de las relaciones políticas, económicas y sociales con Siria y en una política de apertura hacia Armenia que, desgraciadamente, muestra signos de agotamiento (59). El resultado de estos procesos debería situar a Turquía en el centro de un área de estabilidad y progreso y aumentar su credibilidad e influencia en el plano internacional.

El segundo principio en el que quisiéramos detenernos es el enfoque multidimensional de las prioridades de la política exterior. Sin negar la importancia de la vocación europea y occidental del país, los artífices de esta ‘nueva’ política exterior insisten en que Turquía debe actuar en todas direcciones de manera que el país adquiera una centralidad proactiva y deje de ser visto como ‘puente’ entre Occidente y otros espacios regionales. Ante esta estrategia, que implicará una posición más

---

(58) Sin embargo, el propio ministro de asuntos exteriores ha detallado en otros artículos los principios rectores de su política exterior. Véase Davutoglu, Ahmet (2009) «Turkey’s Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007» en *Insight Turkey*, vol. 10, núm. 1. Davutoglu, Ahmed (2010) «Turkey’s Zero-Problems Foreign Policy» en *Foreign Policy*, 20 de mayo de 2010.

(59) Véase, entre otros, Pope, Hugh (2010) «Pax Ottomana? The Mixed Success of Turkey’s New Foreign Policy» en *Foreign Affairs*, november-december 2010; Göksel, Nigar «Turkey and Armenia: Adjusting Expectations», GMF On Turkey, 18 May 2009; Internacional Crisis Group (2009) *Turkey and Armenia: Opening Minds Opening Borders*, Europe Report, núm. 199, 4 de mayo de 2009.

autónoma y diversificada, algunas voces, como la del académico turco afincado en Washington Soner Cagaptay, se han alzado advirtiendo de una ‘desoccidentalización’ de la política exterior turca en clave de ‘reislamización’ (60). Otros, como Ian O. Lesser lo interpretan, en cambio, como un proceso de acercamiento a visiones más propias de los países no-alineados (61). Finalmente, algunos autores consideran que esta evolución responde a una estrategia mercantil (62).

El tercer principio consiste en utilizar un amplio abanico de instrumentos en la proyección internacional de Turquía. Aquí incluimos el compromiso con valores de democracia, protección de los derechos humanos y el libre mercado (63). También la promoción de un multilateralismo basado en procesos de integración regional y en unas organizaciones internacionales que reflejen los cambios experimentados en las últimas décadas. Sin olvidar las crecientes sinergias entre proyección diplomática y activismo empresarial. Finalmente, el recurso a lazos históricos y culturales, en lo que algunos han llamado aproximación neo-otomanista y que busca fortalecer los lazos entre Turquía y los países de su entorno (64).

Pero, ¿cuán nueva es esta política exterior y cuán innovadores son estos principios? Ciertamente suponen una evolución respecto a las dinámicas de repliegue que dominaron la política exterior turca antes y durante la segunda guerra mundial y suponen un cambio en relación con la visión uni-direccional que predominó durante la Guerra Fría, en la que los EE.UU. se convirtieron en el principal valedor de Turquía en la escena internacional y en que ésta actuó como socio comprometido en la defensa de la Alianza Atlántica. Sin embargo, también pueden observarse muchos elementos de continuidad (65). Por ejemplo, el compromiso con el multilateralismo ha sido una constante en la política exterior turca. Recordemos, sin ir más lejos, que Turquía renunció a reclamar los territorios del norte de Irak a cambio de ser aceptada en la Sociedad de Naciones. Más importante, la

---

(60) Cagaptay, Soner (2009) «Turkey is leaving the West» en *Foreign Affairs*.

(61) Lesser, Ian (2010) «Turkey and the nuclear summit» en *GMF On Turkey*, 21 de abril de 2010.

(62) Kirşci, Kemal (2009). «The Transformation of Turkish Foreign Policy: The Rise of the Trading State. *New Perspectives on Turkey*, No. 40, pp. 29–56.

(63) Çandar, Cengiz (2009) «Turkey’s soft power strategy: a new vision for a multi-polar world» *SETA Policy Brief*, núm. 28.

(64) Taspinar, Ömer, (2009) «Turquía entre neo-otomanismo y kemalismo» en *Afkar-Ideas*, núm. 22.

(65) Billion, Didier (2010) *Une politique extérieure de la Turquie... vous avez dit nouvelle?* IRIS, *Policy Paper*, 8 de setiembre 2010.

voluntad de abrir la política exterior turca a otros contextos regionales, es decir, la puesta en marcha de una política multi-direccional con unas fuertes bases económicas y culturales, fue uno de los hechos diferenciales de la política exterior que se llevó a cabo en los ochenta y principios de los noventa por el Primer Ministro y luego Presidente Turgut Özal. Un período en que se potenciaron enormemente las relaciones económicas con los países del entonces bloque soviético y de Oriente Medio (66). Finalmente, la política de distensión con los vecinos tampoco ha arrancado con el AKP ya que el proceso de distensión con Grecia se inició bajo el gobierno del socialdemócrata Bulent Ecevit y especialmente con el compromiso del entonces ministro de asuntos exteriores Ismail Cem (67).

A pesar de estas evidentes continuidades históricas, el AKP ha impreso a estas orientaciones una profundidad y una visibilidad mayor. Probablemente, la política hacia Oriente Medio es la que ha dado más que hablar en los últimos años. Esta política se ha caracterizado por una intensificación sin precedentes de las relaciones políticas, comerciales e incluso en materia de visados y también por la vertebración de marcos de cooperación regional con países de Oriente Próximo (68). Todo ello se ha producido en paralelo con una política más contundente respecto a Israel, tras varias crisis como la operación israelí Plomo Fundido sobre Gaza o tras el abordaje al barco Mavi Marmara que causó la muerte de 9 ciudadanos turcos; por una actitud dialogante con grupos como Hamas o Hezbollah; y también por una política conciliadora con Irán (69).

La evolución de la política exterior turca no ha repercutido únicamente en su entorno regional, sino que también tiene implicaciones respecto a las relaciones de Turquía con las potencias emergentes de este nuevo

---

(66) Sobre la transformación contemporánea de la política exterior turca véase, entre otros, Hale, William (2000) *Turkish Foreign Policy*, Londres: Frank Cass y Robins, Philip; Larrabee, Stephen y Lesser, Ian O. (2002) *Turkish Foreign Policy in in Age of Uncertainty*, Santa Monica: RAND; y (2003) *Turkish Foreign Policy since the Cold War*, Londres: Hurst.

(67) Véase, entre otros, **Bertrand, Gilles** *Le conflict helléno-turc: la confrontation de deux nationalismes à l'aube du XXIème siècle*, París, Maisonneuve et Larose et IFEA, 2004

(68) Kirisci, Kemal; Tocci, Nathalie & Walter, Joshua (2010) «A Neighborhood Rediscovered- Turkey's transatlantic value in the Middle East» Brussels Forum Paper Series, Washington: GMFUS, marzo de 2010 En materia de visados véase Devrim, Deniz y Soler i Lecha, Eduard (2010) «Turkey's bold new visa diplomacy», *Notes Internacionals CIDOB*, núm. 12.

(69) Véase Hale, William (2009) «Turkey and the Middle East in New Era», *Insight Tukey*, vo. 11, núm. 3; *International Crisis Group* (2010) Turkey's Crises over Israel and Iran, Europe Report N°208, 8 de setiembre de 2010.

orden global. Unas relaciones que, como veremos a continuación, no han estado exentas de fricciones, pero que tienen como denominador común la voluntad de elevar su nivel e intensidad para situar a Turquía en un papel influyente no ya a nivel regional sino a escala global.

### **Turquía y Rusia: ¿una Europa multipolar?**

El avance del Imperio Ruso a lo largo del siglo XIX fue una de las principales pesadillas de un Imperio Otomano en declive (70). Décadas más tarde, las reivindicaciones de Stalin sobre los Estrechos del Bósforo y los Dardanelos, volvieron a sembrar el temor en Turquía. Unos temores que cimentaron la pertenencia de Turquía a la Alianza Atlántica, situando este país en la primera línea de la Guerra Fría.

Con el desmoronamiento de la URSS, surgió cierta competencia por mantener (en el caso ruso) y ampliar (en el caso turco) la influencia respectiva en Asia Central (71). Sin embargo, el elemento que provocaba mayor tensión entre Moscú y Ankara era el apoyo de amplios sectores de Turquía a movimientos secesionistas musulmanes en el Cáucaso Norte y especialmente en Chechenia (72).

Sin embargo, las tensiones del pasado han ido suavizándose y en la última década las relaciones entre ambos países han dado un salto espectacular. En este proceso Rusia se ha convertido en el principal socio comercial de Turquía (73). Todo ello ha ido acompañado de un refuerzo de las relaciones diplomáticas entre ambos países y de una evidente sintonía entre Recep Tayyip Erdogan, por un lado, y Vladimir Putin y Dmitri Medvédev, por otro (74). Una sintonía que se ha ido plasmando en una política turca más sensible con los intereses rusos en materia de conexiones energéticas, ya que mantiene la participación en el proyecto

---

(70) Mantran, Robert (1989) *Histoire de l'Empire Ottoman*, París: Fayard.

(71) Bal, Idris (2000) *Turkey's Relations with the West and the Turkik Republics*, Aldershot: Ashgate.

(72) Sezer, Duygu (2000) «Turkish-Russian relations: The challenges of reconciling geopolitical competition with economic partnership», en *Turkish Studies*, vol. 1, núm. 1, pp. 59-82 y Tanrisever, Oktay (2003) «Turkey and the Russian Federation: towards a mutual understanding?», en Ismael, Tareq Y. y Aydin, Mustafa, *Turkey's Foreign Policy in the 21st Century*, Aldershot: Ashgate.

(73) «Russia has become Turkey's biggest trade partner» en *Today's Zaman*, 11 de febrero de 2009.

(74) Aras, Bülent «Turkey and the Russian Federation: An Emerging multi-dimensional Partnership» en *SETA Policy Brief*, núm. 35.

Nabucco pero también en el proyecto *Blue Stream* (75). La manera en que Turquía ha abordado esta cuestión ha permitido cambiar la atmósfera de rivalidad que en los noventa provocó la apuesta turca por el oleoducto Baku-Tiblisi-Ceyhan (76).

Aunque sigue habiendo elementos con un claro potencial desestabilizador, por ejemplo, la política hacia el Cáucaso y en concreto las diferencias respecto al conflicto entre Armenia y Azerbaiján, las relaciones entre Turquía y la Federación Rusa son cada vez más intensas y hay claras muestras de ello. No sólo hablamos de intercambios comerciales y flujos turísticos que crecen a un ritmo exponencial, sino también de una mayor cooperación en el terreno militar, sobre todo en materia de compra de armamento (77). También destacan proyectos estratégicos como la colaboración de cara a la construcción de la primera central nuclear en suelo turco, concretamente en la ciudad de Mersin (78). Además, unas no siempre fáciles relaciones con la Unión Europa abonan una cooperación más estrecha entre ambos y como se argumenta en un reciente informe del *European Council on Foreign Relations* sobre dinámicas multipolares en el seno del propio continente europeo, podría temerse una alianza todavía mayor entre ambos si se sienten excluidos de la arquitectura europea de defensa (79).

### **Turquía y China: Más allá del Xinjiang y más allá del comercio**

Guardando algunos paralelismos con el caso de las relaciones con Rusia, los lazos con China también están marcados por un pasado de alejamiento en clave de Guerra Fría y por incidentes más recientes en relación a minorías musulmanas. Nos referimos, en concreto, a la situación del pueblo uigur en la provincia occidental china del Xinjiang, hacia el cual Turquía no sólo siente simpatía en términos religiosos, sino también culturales y lingüísticos, porque los uigures son un pueblo túrquico.

La política promovida por Özal y reforzada por algunos sectores nacionalistas a principios de los noventa, consistía en aumentar la influen-

---

(75) Larrabee, Stephen F. (2010) «Turkey's New Geopolitics» in *Survival*, vol 52, n. 2, pp. 172.

(76) Aras, Bülent (2009) «Turkey and the Russian Federation: An emerging multidimensional partnership», *SETA Policy Brief*, n. 33, p. 4.

(77) Lale Saribrahimoglu «Turkey, Russia begin to overcome military distrust» en *Today's Zaman*, 15 de abril de 2008.

(78) «Russia, Turkey agree on nuclear power plant» en *Today's Zaman*, 10 de mayo de 2010.

(79) Krastev, Ivan & Leonard, Mark (2010) *The specter of a multipolar Europe*, Londres: European Council on Foreign Relations.

cia en un mundo túrquico que iría del Adriático hasta la Gran Muralla. Esta estrategia fue percibida por Beijing como una afrenta a la unidad nacional, en tanto que iba acompañada de apoyos, más o menos extra-oficiales, a grupos nacionalistas uigures (80). Esta tensión, que ha experimentado altibajos en las dos últimas décadas, vivió uno de los momentos de mayor tensión entre Ankara y Beijing cuando, en julio de 2009, Erdogan acusó al gobierno chino de perpetrar casi un genocidio en la represión de unas revueltas uigures en Xinjiang, lo que le valió duras críticas por parte de China, cuyas autoridades le exigieron que retirara tales acusaciones (81).

El exceso verbal de Erdogan puso en jaque, aunque fuera de forma temporal, unas relaciones bilaterales que habían experimentado una clara intensificación desde que en 1997 Turquía empezara a hacer gestos hacia Beijing que pasaban por profundizar la cooperación en todos los campos (el comercial pero también el armamentístico o la cooperación en la lucha contra el terrorismo) y por una intensificación de las visitas de alto nivel. Suele destacarse, por ejemplo, que Abdullah Gül, como Presidente de la República, hizo en 2009 una gira oficial de seis días en China, un período inusualmente largo para este tipo de visita (82).

En el fondo de este acercamiento sobresalen intereses económicos, pero también consideraciones de carácter estratégico. Aunque la balanza comercial es claramente deficitaria para Turquía, el potencial de China como mercado, como inversor y como país emisor de turistas es cada vez más palpable. Es por ello que en el marco de una visita de Wen Jiabao a Turquía, en octubre de 2010, Erdogan hizo pública la previsión de pasar de un volumen de comercio que en 2010 alcanza 17.000 millones de dólares, a 100.000 millones en 2020 (83). En ese mismo encuentro se firmaron ocho acuerdos de colaboración en ámbitos como la cultura, la energía y el transporte y se habló, abiertamente, de sentar las bases de una «cooperación estratégica» (84).

---

(80) Furtun, Fatih (2010) «Turkish-Chinese relations in the Shadow of the Uyghur Problem», *Global Political Trends Center, Policy Brief*, January 2010.

(81) «China tells PM Erdogan to withdraw Uighur genocide remark» in *Today's Zaman*, 15 de julio de 2009.

(82) Furtun, Fatih (2010), *op cit*, p. 6.

(83) «Turkey, China hail 'strategic cooperation' amid protests», *Hurriyet Daily News*, 8 de octubre de 2010.

(84) *Ibid*.

Como decíamos, el interés de Turquía por desarrollar las relaciones con el gigante asiático va más allá de meras consideraciones económicas. En palabras del propio ministro de exteriores, Ahmet Davutoglu, ambos países «comparten un enraizado respeto por la soberanía y la integridad nacional y mantienen posiciones similares en grandes temas regionales y globales en foros como el G-20 y las NN UU» (85). Esta sintonía en el plano multilateral se traduce en una cooperación cada vez mayor en lo bilateral. En el terreno militar, por ejemplo, la colaboración entre ambos países ha ido aumentando hasta el punto de que Turquía invitó a las fuerzas aéreas chinas a participar en unas maniobras conocidas como el «Águila de Anatolia» que algunos comentaristas no tardaron en interpretar como un peligroso alejamiento de Turquía de la órbita occidental (86). Sin llegar a estos extremos, este tipo de gestos sí que pueden ayudar a cambiar una percepción, presente todavía en algunas elites chinas, de que Turquía es un caballo de Troya occidental.

### **Turquía y la India: el factor pakistaní**

Las relaciones de Turquía con el otro gigante asiático, la India, también han estado condicionadas por elementos de carácter político. Sobre todo por las privilegiadas relaciones que Turquía ha mantenido con Pakistán, desde que éste se independizó. Además de la fascinación que la puesta en marcha de la República turca generó en las elites pakistaníes y en concreto en el padre de la independencia, Muhammad Ali Jinnah, Turquía apoyó a Pakistán en momentos delicados y viceversa. Así pues, el gobierno turco ha apoyado las reivindicaciones pakistaníes sobre Cachemira, del mismo modo que Pakistán fue el único país que estuvo al lado de Turquía cuando intervino en 1974 en Chipre (87). Con todo, este apoyo no ha llegado a traducirse en el reconocimiento de la República Turca del Norte de Chipre que, por ahora, sólo Ankara reconoce.

Los fuertes lazos entre Turquía y Pakistán, sumados a un contexto de Guerra Fría en que ambos eran firmantes del Pacto de Bagdad de 1955, impidieron el florecimiento de las relaciones entre Turquía y la India hasta fechas más recientes. Sin embargo, a principios del siglo XXI, diversos

---

(85) Davutoglu, Ahmet «Taking Sino-Turkish relations forward» en *China Daily*, 2 de noviembre de 2010.

(86) «The 'Anatolian Eagle' looks to China» en *Hurriyet Daily News*, 29 de octubre de 2010.

(87) Véase, Azizudine, Tarik «One Nation – Two States.» 63 years of Pakistan independence and Pak-Turk relations» en *Today's Zaman*, 13 de abril de 2010 y Ahmad, Naveed «Turkey and Pakistan: Two countries, one nation», *Today's Zaman* 25 de julio de 2010.

factores allanaron el camino para una relación más fluida entre Ankara y Nueva Delhi.

Por un lado, el formidable crecimiento económico tanto en India como Turquía, además del nivel relativamente bajo del que se partía, ha hecho que las relaciones económicas entre ambos se multiplicaran por cuatro entre 505 millones de dólares del año 2000 hasta los 2.314 millones de 2009. No obstante, estas cifras siguen lejos de su desarrollo potencial, por ejemplo si se compara con el volumen de comercio con el otro gigante asiático, China. La posibilidad de negociar un acuerdo de libre comercio es visto, en estos momentos, como el instrumento que permitiría recuperar el tiempo perdido (88).

Por otro lado, factores de índole política y estratégica favorecieron un mayor interés, por parte de India, en el papel que podría desempeñar Turquía en temas defensivos y especialmente en materia de lucha contra el terrorismo (89). Tras los atentados del 11 de septiembre, no sólo en India sino también en sectores cercanos a Israel, se especuló acerca de una alianza entre India, Turquía e Israel (90). Una posibilidad que, como es bien sabido, está lejos de materializarse y que queda lejos de los planteamientos del gobierno de Erdogan en materia de alianzas regionales.

Uno de los campos en que India y Turquía tienen un claro interés es en relación con Afganistán y, precisamente, es uno de los temas que han generado una controversia más reciente entre Nueva Delhi y Ankara, ya que India ha lamentado que se le haya excluido de procesos como el que reunió en Estambul en enero de 2010 a los líderes de Pakistán, Afganistán y Turquía (91). Una crisis ya superada pues, tras estas protestas, India ha sido invitada, junto a Irán, a los foros regionales que abordan el futuro de Afganistán. Con todo, se ha puesto de manifiesto que el factor pakistaní sigue muy presente en las relaciones turco-indias y que es todavía el mayor obstáculo para el desarrollo de un diálogo estratégico entre ambos países.

---

(88) Ozkan, Mehmet (2010) «Can the Rise of 'New' Turkey Lead to a 'New' Era in India-Turkey relations» IDSA Issue Brief, 20 de setiembre de 2010, p. 8.

(89) Véase el tratamiento de esta cuestión en el artículo del entonces primer ministro indio, Shrin A. B. Vajpayee, «India-Turkey relations in the 21st Century» *Turkish Daily News*, 19 de setiembre de 2003.

(90) Berman, Ilan (2002) «Israel, India and Turkey: Triple Entente?» *Middle East Quarterly*, otoño 2002, pp.33-40.

(91) Ozkan, Mehmet (2010), *op cit.* p. 7.

## Turquía y Brasil: una alianza inesperada

En el marco de una política exterior turca que busca proyectarse en áreas que van más allá del entorno inmediato, hemos asistido a un creciente interés por América Latina que empezó en los años noventa con la primera visita oficial turca a la región, de la mano de Suleyman Demirel, y con la aprobación de un Plan de Acción para América Latina y el Caribe aprobado en 1998. Desde entonces estas relaciones sólo han hecho que intensificarse, tanto en el plano económico como en el político, destacando, entre otros hitos, la cuanto menos curiosa aceptación de Turquía como observador permanente en la Organización de Estados Americanos en 1998 o la celebración en Turquía en 2006 del año de América Latina.

Aunque Turquía ha mantenido relaciones fluidas con diversos países latinoamericanos, las relaciones con Brasil son, probablemente, las que tengan un mayor peso, no solo por la acción de Ankara sino también por el empuje dado por el entonces Presidente Lula y su ministro de asuntos exteriores, Celso Amorim, a la llamada colaboración sur-sur. Con todo, el nivel de las relaciones entre ambos países no hacía presagiar que ambos llegaran hasta el punto de liderar conjuntamente una opción alternativa a las sanciones contra Irán por el desarrollo del programa nuclear iraní, tal como se manifestó en el acuerdo cerrado en Teherán en mayo de 2010, en la publicación de un artículo conjunto en el *New York Times* de sus ministros de asuntos exteriores pidiendo que se diera una oportunidad a la diplomacia (92), y en su voto contrario a la resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que extendía nuevas sanciones sobre el régimen iraní (93). Con todo, queda por ver si esta alianza es meramente coyuntural o si es un punto de inflexión no sólo en las relaciones bilaterales, sino también, como sugiere Mariano Aguirre, en la configuración de un nuevo orden multipolar (94).

---

(92) Davutoglu, Ahmet y Amorim, Celso «Give Diplomacy a Chance» en *New York Times*, 26 de mayo de 2010.

(93) Aún así, el gobierno brasileño accedió a aplicar las sanciones un mes después de la decisión del Consejo de Seguridad. «Brazil signs on to UN sanctions against Iran» *Hurriyet Daily News*, 11 de agosto de 2010.

(94) Aguirre, Mariano «Brazil-Turkey and Iran: a new global balance» *Open Democracy*, 2 de junio de 2010.

## **A MODO DE CONCLUSIÓN: LOS LÍMITES DE LA AMPLIACIÓN COMO ESTRATEGIA DE ADAPTACIÓN AL NUEVO ORDEN MULTIPOLAR**

A lo largo de estas páginas hemos observado cómo la UE ha ido aumentando las relaciones con todas las potencias emergentes, con el fin de posicionarse mejor en el nuevo escenario internacional. La UE, que abraza la lógica del multilateralismo eficaz en la gestión de los grandes retos globales, intenta trasladarlo en sus relaciones con los nuevos núcleos de poder. Como hemos visto, en cada caso ha habido factores específicos que han modelado la naturaleza y potencial de este acercamiento. Aún a riesgo de simplificar demasiado, en el caso ruso debemos valorar el factor de proximidad, en el chino, el desplazamiento de la centralidad planetaria, en el indio, la dimensión de valores y en el brasileño, el factor regional.

Con todo, también observamos elementos comunes. Para muchas potencias emergentes, la UE representa un contrapeso útil a la hegemonía norteamericana, pero ello no quiere decir que la UE se convierta, inmediatamente, en un aliado natural. La existencia de valores distintos en ámbitos como la soberanía o los derechos humanos, de intereses y estrategias contrapuestas en ámbitos como la lucha contra el cambio climático, de percepciones distintas sobre el peso que debería tener la UE en instituciones multilaterales y, ante todo, la falta de cohesión interna en el seno de la UE, son los principales obstáculos para que la UE y cada una de las potencias emergentes compartan un mismo diseño sobre el futuro orden mundial.

También hemos visto que Turquía, un país que se sitúa en el extremo oriental de Europa, al que a menudo se le considera no sólo como una potencia regional sino como ejemplo de una nueva hornada de potencias emergentes, está inmerso en un proceso de transformación de su política exterior. Aunque hay distintas interpretaciones sobre cuándo empieza este proceso y cuáles son los motivos que hay detrás, lo cierto es que el país que antaño tenía como principal objetivo en política exterior afianzar su proceso de integración en la UE en el marco de una vocación pro-occidental, ha diversificado sus prioridades y alianzas. Sin descartar el objetivo de convertirse en miembro de pleno derecho de la UE, las autoridades turcas han dado un gran impulso a sus relaciones no sólo con los países vecinos, sino también con las potencias emergentes.

Las relaciones con Rusia, China, India y Brasil han experimentado un salto espectacular en poco más de una década. En los tres primeros casos, se han ido superando antiguas lógicas de Guerra Fría y, con distinto éxito, se han ido resolviendo las crisis que les habían enfrentado por la tra-

dicional solidaridad turca de minorías musulmanas, ya sea en el Cáucaso Norte, en Xinjiang o en Cachemira. En el caso de Brasil, lo que se ha superado es la distancia geográfica que separa ambos países, dando lugar a una alianza inesperada en temas tan sensibles como el programa nuclear iraní. Al reforzar las relaciones con estos polos emergentes, Turquía intenta no sólo expandir los mercados para sus productos, sino hablar de igual a igual con los nuevos protagonistas del sistema internacional, de manera que también se le reconozca como un actor con dimensión global.

Ante este panorama, se imponen dos preguntas a las que intentaremos dar respuesta en estas últimas páginas. La primera es si esta Turquía es más o menos atractiva para una UE que quiere reforzar su proyección exterior y adaptarse al nuevo orden global. En términos generales, toda ampliación de la UE implica un aumento del peso e influencia de la Unión, pero también corre el riesgo de debilitar la cohesión interna y de importar problemas adicionales. Traducido al caso turco, una eventual entrada en la UE implicaría, a un lado de la balanza, incorporar una economía en rápido crecimiento, con una población joven, con una de las diplomacias y de las fuerzas armadas más robustas del planeta, en una posición estratégica en las rutas de suministro energético, con relaciones estrechas con países que ya son vecinos de la UE y lanzando una importante señal tanto en Europa como fuera de ella de que el proyecto europeo y el Islam no están en contraposición (95). Sin embargo, al otro lado de la balanza y más allá de los costes económicos, podría incorporar un país todavía muy celoso de su soberanía nacional y con conflictos aún no resueltos con países de su entorno y respecto a la cuestión kurda. Así pues, para que una eventual ampliación turca no se saldara con una Europa más dividida, impotente e insegura, será necesario, en primer lugar, que la UE haya reforzado los mecanismos de integración y en especial el fortalecimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común. En segundo lugar, que se superaran los miedos y prejuicios que dominan las percepciones de Turquía en la UE, y viceversa. En tercer lugar, que Turquía abrazase el modelo europeo de integración supraestatal como método efectivo para resolver los conflictos y defenderse mejor a escala global. Y, en cuarto y último lugar, que Turquía culminara satisfactoriamente la política de distensión y resolución de conflictos con sus vecinos.

---

(95) Aunque no unánimes, muchas voces en la UE reconocen el valor añadido de Turquía. Véase, por ejemplo, Rocard, Michel (2008) *Oui à la Turquie*, París: Hachette; o Patten, Chris (2009) «Europa, Turquía y EE.UU.: los retos del multilateralismo» en *Política Exterior*, vol. XXIII, núm. 132, pp.69-82.

La segunda pregunta es si el proceso de adhesión a la UE puede ser un freno o, por el contrario, una palanca para que Turquía adquiera el estatus internacional que ambiciona. Ser un candidato a la adhesión que ha sido capaz de llevar a cabo un rápido proceso de modernización y consolidación democrática es uno de los grandes atractivos de Turquía, sobre todo para los países de su entorno, pero también para las potencias emergentes. Sin embargo, la necesidad de alinearse con las posiciones de la UE, de actuar coordinadamente y de ceder protagonismo a instancias supraestatales puede ser un constreñimiento para Turquía, sobre todo si pensamos en la UE como algo más que un gran mercado dotado de una regulación común.

Ciertamente, a medida que Turquía va consolidando su proceso de desarrollo y modernización, puede estar tentada de pensar que ya no necesita a la UE, que puede ser más una carga que una ventaja a la hora de posicionarse a escala global. En estas circunstancias es la propia Turquía quien debe tomar la decisión sobre qué quiere ser y dónde quiere estar en el futuro. Una decisión que, de todos modos, estará claramente influida por la percepción que tengan las elites y la población turca de la sinceridad y justicia del trato que les reserva la UE y del papel que el resto de estados europeos quieran reservar a Turquía en el liderazgo del proceso de construcción europea. Además, para Turquía no será igualmente atractiva una Unión abierta al mundo que una Europa fortaleza, replegada en sí misma, que dejaría Turquía en una posición de guardia fronterizo.

Con todo, la actual crisis económica y financiera nos ha dejado dos mensajes que deben hacer reflexionar a las elites turcas y europeas sobre el futuro de sus relaciones. El primero es que, tras esta crisis, el centro de poder se irá desplazando hacia el Este y especialmente hacia el Pacífico y que la única manera de preservar una cierta centralidad es aumentar el desarrollo, la estabilidad y la cooperación en una vasta masa continental euroasiática y africana, en cuyo centro se sitúa Turquía y por extensión el Mediterráneo y Asia Central. El segundo, es que la pertenencia a la UE ha dado abrigo a muchas economías europeas que, de otro modo, habrían sufrido mucho más intensamente los ataques especulativos. Turquía goza hoy de un formidable crecimiento económico, pero del mismo modo que Grecia, Irlanda o España han estado en el punto de mira de los especuladores, quién sabe si en un futuro no podría ser la economía turca la que fuera víctima de estos ataques. En esas circunstancias, estar más o menos anclada a la UE puede marcar la diferencia.

**ANEXO**

**INDICADORES DE DESARROLLO**

---

---

## INDICADORES DE DESARROLLO

---

---

### INTRODUCCIÓN

En este anexo se ponen a disposición del lector una serie de tablas con algunos de los indicadores de desarrollo de los países objeto de estudio en este cuaderno (Brasil, Rusia, India y China). Se exponen también los indicadores de los Estados Unidos (objeto del Capítulo 4) y los de la Unión Europea y Turquía (objeto del Capítulo 5) así como los correspondientes a España (con el fin de que sirvan de referencia comparativa).

En primer lugar se exponen, en una serie de cuadros, los datos más actualizados de cada indicador, ofreciendo así una imagen de la situación de cada país en el momento de realizarse este trabajo. En los cuadros siguientes se expone la evolución que algunos de estos indicadores ha experimentado, por lustros, desde el año 1995 hasta hoy.

En cada grupo de cuadros se indica cuál es la fuente de los datos. En los cuadros dedicados a exponer la evolución de los indicadores se muestra también a qué año concreto, dentro del lustro, corresponden los datos reflejados. La consulta de los datos se ha realizado en el periodo comprendido entre el 10 de diciembre de 2010 y el 23 de febrero de 2011.

Para cualquier aclaración sobre la forma en que se han obtenido los datos reflejados o para cualquier ampliación de información sobre su contenido y alcance, recomendamos al lector que se dirija a la fuente del dato de que se trate.

Anexo: indicadores de desarrollo

INDICADORES	FUENTE DE DATOS	BRASIL			RUSIA			INDIA			CHINA		
		SITUACION ACTUAL	SITUACION ACTUAL	SITUACION ACTUAL	SITUACION ACTUAL	SITUACION ACTUAL	SITUACION ACTUAL	SITUACION ACTUAL	SITUACION ACTUAL	SITUACION ACTUAL	SITUACION ACTUAL	SITUACION ACTUAL	
Extensión territorial (en Km <sup>2</sup> )	(A)	8.514.877 // 5° del mundo	17.098.242 // 1° del mundo	37.653	1.155.347,678 // 2° del mundo	1.376 // 89° del mundo	0.494 // 153° del mundo	9.596.961 // 4° del mundo	14.500				
Longitud de costas (en Km)	(A)	7.491	20.241	20.241	14 (Azerbaijan, Bielorusia, China, Corea del Norte, Estonia, Finlandia, Georgia, Kazajistán, Letonia, Lituania, Mongolia, Noruega, Polonia, Uruguay y Venezuela)	6 (Bangladesh, Bhutan, Burma, China, Nepal, Pakistán)	14 (Alganistán, Corea del Norte, Bhutan, Burma, India, Kazajistán, Kirguistán, Laos, Mongolia, Nepal, Pakistán, Rusia, Taykistán, Vietnam)	22.117					
Longitud de frontera terrestre (en Km)	(A)	16.885											
Países con frontera terrestre común	(A)	10 (Argentina, Bolivia, Colombia, Francia (Guayana), Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela)											
Población total	(B)	193.735.795 // 6° del mundo	141.850.000 // 10° del mundo	1.155.347,678 // 2° del mundo	1.376 // 89° del mundo	0.494 // 153° del mundo	9.596.961 // 4° del mundo	14.500					
Tasa de crecimiento de la población (en %)	(A)	1,166 // 108° del mundo	-0,465 // 222° del mundo	1,376 // 89° del mundo	0,494 // 153° del mundo	0,494 // 153° del mundo	0,494 // 153° del mundo	0,494 // 153° del mundo					
Tasa de fecundidad (n° de hijos por mujer)	(B)	2,19 // 112° del mundo	1,41 // 199° del mundo	2,65 // 81° del mundo	1,41 // 199° del mundo	2,65 // 81° del mundo	1,54 // 182° del mundo	1,54 // 182° del mundo					
Población de 0 a 14 años (en % del total)	(B)	25,9 // 110° del mundo	14,8 // 177° del mundo	31,3 // 78° del mundo	14,8 // 177° del mundo	31,3 // 78° del mundo	20,2 // 138° del mundo	20,2 // 138° del mundo					
Población de 15 a 64 años (en % del total)	(B)	67,3 // 65° del mundo	72,1 // 11° del mundo	63,9 // 111° del mundo	72,1 // 11° del mundo	63,9 // 111° del mundo	71,7 // 13° del mundo	71,7 // 13° del mundo					
Población de 65 años o más (en % del total)	(B)	6,7 // 80° del mundo	13,1 // 40° del mundo	4,8 // 103° del mundo	13,1 // 40° del mundo	4,8 // 103° del mundo	8,1 // 63° del mundo	8,1 // 63° del mundo					
Medida de edad de la población	(A)	28,9	38,5	25,9	38,5	25,9	35,2	35,2					
Población urbana (en % del total)	(A)	86	73	29	73	29	43	43					
Tasa neta de migración (n° de migrantes por cada 1.000 habitantes)	(A)	-0,09 // 125° del mundo	0,28 // 67° del mundo	-0,05 // 123° del mundo	0,28 // 67° del mundo	-0,05 // 123° del mundo	-0,34 // 135° del mundo	-0,34 // 135° del mundo					
Esperanza de vida al nacer (total, en años)	(B)	72,4 // 91° del mundo	67,8 // 126° del mundo	62,8 // 144° del mundo	67,8 // 126° del mundo	62,8 // 144° del mundo	73,1 // 85° del mundo	73,1 // 85° del mundo					
Esperanza de vida al nacer (hombres, en años)	(B)	68,8 // 101° del mundo	61,8 // 143° del mundo	62,3 // 142° del mundo	61,8 // 143° del mundo	62,3 // 142° del mundo	71,5 // 72° del mundo	71,5 // 72° del mundo					
Esperanza de vida al nacer (mujeres, en años)	(B)	76,2 // 88° del mundo	74,2 // 104° del mundo	65,3 // 144° del mundo	74,2 // 104° del mundo	65,3 // 144° del mundo	74,9 // 97° del mundo	74,9 // 97° del mundo					
Índice de alfabetización de adultos (en % de la población total)	(A)	88,60	99,40	61,00	99,40	61,00	91,60	91,60					
Índice de alfabetización masculino (en % de la población masculina)	(A)	88,40	99,70	73,40	99,70	73,40	95,70	95,70					
Índice de alfabetización femenino (en % de la población femenina)	(A)	88,80	99,20	44,70	99,20	44,70	87,60	87,60					
Teléfonos móviles por cada 100 habitantes	(B)	78,47 // 97° del mundo	140,56 // 14° del mundo	30,43 // 156° del mundo	140,56 // 14° del mundo	30,43 // 156° del mundo	48,41 // 136° del mundo	48,41 // 136° del mundo					
Usuarios de internet por cada 100 habitantes	(B)	37,52 // 63° del mundo	31,88 // 76° del mundo	4,54 // 154° del mundo	31,88 // 76° del mundo	4,54 // 154° del mundo	22,50 // 100° del mundo	22,50 // 100° del mundo					
Grupos étnicos	(A)	Blancos 53,7%; mulatos 38,5%; negros 6,2%	Rusos 78,8%; Tatarsos 3,8%; Ucranianos 2%; Bashkir 1,2%; Chuvash 1,1%	Indo-arios 72%; Dravidianos 25%; Mongoloides y otros 3%	Rusos 78,8%; Tatarsos 3,8%; Ucranianos 2%; Bashkir 1,2%; Chuvash 1,1%	Indo-arios 72%; Dravidianos 25%; Mongoloides y otros 3%	Han 91,5%	Han 91,5%					
Grupos religiosos	(A)	Católicos 73,6%; Protestantes 15,4%; Espiritualistas 1,3%; Vudu 0,3%; otros 1,8%; sin especificar 0,2%; ninguna 7,4%	Mayoría de población de creyentes no practicantes o no creyentes. Ortodoxos Rusos 15-20%; Musulmanes 10-15%; otros creyentes Cristianos 2%	Hindúes 80,5%; Musulmanes 13,4%; Cristianos 2,3%; Sikhs 1,9%; otros 1,8%; Musulmanes 1%-2%	Mayoría de población de creyentes no practicantes o no creyentes. Ortodoxos Rusos 15-20%; Musulmanes 10-15%; otros creyentes Cristianos 2%	Hindúes 80,5%; Musulmanes 13,4%; Cristianos 2,3%; Sikhs 1,9%; otros 1,8%; Musulmanes 1%-2%	Hindúes 80,5%; Musulmanes 13,4%; Cristianos 2,3%; Sikhs 1,9%; otros 1,8%; Musulmanes 1%-2%	País oficialmente ateo. Daoístas (Taoístas); Budistas; Cristianos 3%-4%; Musulmanes 1%-2%	País oficialmente ateo. Daoístas (Taoístas); Budistas; Cristianos 3%-4%; Musulmanes 1%-2%				

INDICADORES	FUENTE DE DATOS	BRASIL			RUSIA			INDIA			CHINA		
		SITUACION ACTUAL	SITUACION ACTUAL	SITUACION ACTUAL	SITUACION ACTUAL	SITUACION ACTUAL	SITUACION ACTUAL	SITUACION ACTUAL	SITUACION ACTUAL	SITUACION ACTUAL	SITUACION ACTUAL	SITUACION ACTUAL	
PIB (en millones de \$)	(B)	1.573.408 // 9° del mundo	1.231.892 // 13° del mundo	1.310.170 // 12° del mundo	4.985.461 // 4° del mundo								
Tasa de crecimiento del PIB (en % del PIB)	(A)	7,5 // 15° del mundo	3,8 // 88° del mundo	8,3 // 7° del mundo	10,3 // 5° del mundo								
INB (en millones de dólares PPA)	(A)	1.976.055 // 10° del mundo	2.603.637 // 7° del mundo	3.758.247 // 5° del mundo	9.170.101 // 3° del mundo								
INB per cápita (en \$ PPA)	(B)	10.200 // 75° del mundo	18.350 // 48° del mundo	3.250 // 75° del mundo	6.690 // 94° del mundo								
Tasa de inflación anual media	(A)	4,9 // 140° del mundo	6,7 // 172° del mundo	11,7 // 204° del mundo	5,0 // 143° del mundo								
Peso de la agricultura en la economía (en % del PIB)	(B)	6,07	4,70	17,12	10,35								
Peso de la industria en la economía (en % del PIB)	(B)	25,40	32,81	28,25	46,30								
Peso de los servicios en la economía (en % del PIB)	(B)	68,53	62,49	54,63	43,36								
Población activa (en millones de personas)	(A)	103,6 // 6° del mundo	77,55 // 7° del mundo	478,3 // 2° del mundo	819,5 // 1° del mundo								
Población activa en la agricultura (en % de la población activa total)	(A)	20,0	10,0	52,0	39,5								
Población activa en la industria (en % de la población activa total)	(A)	14,0	31,9	14,0	27,2								
Población activa en los servicios (en % de la población activa total)	(A)	66,0	58,1	34,0	33,2								
Tasa de desempleo (en % de la población activa)	(A)	7,0 // 71° del mundo	7,6 // 83° del mundo	10,8 // 108° del mundo	4,3 // 40° del mundo								
Población bajo el umbral de la pobreza (< 2 \$ al día, en % del total)	(B)	12,70	2,00	ND	ND								
Deuda pública (en % del PIB)	(A)	60,80 // 31° del mundo	9,5 // 123° del mundo	55,9 // 42° del mundo	17,5 // 143° del mundo								
Importación neta de energía (en % de energía utilizada)	(B)	8,48 // 86° del mundo	-83,09 // 110° del mundo	24,20 // 72° del mundo	7,25 // 90° del mundo								
Energía de combustibles fósiles (en % de energía utilizada)	(B)	52,62 // 103° del mundo	89,31 // 47° del mundo	70,03 // 83° del mundo	86,88 // 53° del mundo								
Energía alternativa y nuclear (en % de energía utilizada)	(B)	15,10 // 28° del mundo	8,58 // 43° del mundo	2,72 // 74° del mundo	3,22 // 71° del mundo								
Energía de combustibles renovables (en % de energía utilizada)	(B)	30,71 // 32° del mundo	0,99 // 109° del mundo	27,19 // 35° del mundo	9,945 // 59° del mundo								
Consumo de electricidad per cápita (en kWh por habitante)	(B)	2.170,68 // 72° del mundo	6.317,24 // 30° del mundo	542,09 // 110° del mundo	2.331,52 // 66° del mundo								
Consumo de electricidad (en millones de kWh)	(A)	404.300 // 10° del mundo	857.600 // 5° del mundo	568.000 // 6° del mundo	3.438.000 // 2° del mundo								
Consumo de petróleo (en miles de barriles diarios)	(A)	2.460 // 7° del mundo	2.740 // 6° del mundo	2.980 // 5° del mundo	8.200 // 3° del mundo								
Exportaciones de petróleo (en miles de barriles diarios)	(A)	570,1 // 27° del mundo	5.430 // 2° del mundo	738,6 // 23° del mundo	388 // 32° del mundo								
Importaciones de petróleo (en miles de barriles diarios)	(A)	632,9 // 21° del mundo	42 // 94° del mundo	2.900 // 6° del mundo	4.393 // 4° del mundo								
Reservas probadas de petróleo (en miles de barriles diarios)	(A)	13.200.000 // 17° del mundo	74.200.000 // 8° del mundo	5.800.000 // 23° del mundo	20.350.000 // 13° del mundo								
Consumo de gas natural (en millones de m³)	(A)	18.720 // 36° del mundo	439.600 // 3° del mundo	51.270 // 16° del mundo	87.080 // 9° del mundo								
Exportaciones de gas natural (en millones de m³)	(A)	ND	179.100 // 1° del mundo	0 // 169° del mundo	3.320 // 31° del mundo								
Importaciones de gas natural (en millones de m³)	(A)	8.440 // 25° del mundo	35.100 // 8° del mundo	12.620 // 17° del mundo	7.462 // 27° del mundo								
Reservas probadas de gas natural (en millones de m³)	(A)	364.200 // 36° del mundo	47.570.000 // 1° del mundo	1.075.000 // 26° del mundo	3.030.000 // 13° del mundo								

Anexo: indicadores de desarrollo

INDICADORES	FUENTE DE DATOS	BRASIL SITUACIÓN ACTUAL	RUSSIA SITUACIÓN ACTUAL	INDIA SITUACIÓN ACTUAL	CHINA SITUACIÓN ACTUAL
Volumen total de exportaciones (en millones de \$)	(A)	199.700 // 23º del mundo China 12,49%; EE.UU. 10,5;	376.700 // 13º del mundo Holanda 10,62%; Italia 6,46%; Alemania 6,24%; China 5,69%; Turquia 4,3%; Ucrania 4,01%	201.000 // 22º del mundo UAE 12,87%; EE.UU. 12,59%; China 5,59	1.506.000 // 2º del mundo EE.UU. 20,03%; Hong Kong 12,03%; Japon 8,32%; Corea del Sur 4,55%; Alemania 4,27%
Principales destinatarios	(A)	Argentina 8,4%; Holanda 5,39%; Alemania 4,05%	237.300 // 13º del mundo		
Volumen total de importaciones (en millones de \$)	(A)	118.700 // 22º del mundo	237.300 // 13º del mundo	327.000 // 13º del mundo	1.307.000 // 3º del mundo
Principales proveedores	(A)	EE.UU. 16,12%; China 12,61%; Argentina 8,77%; Alemania 7,65%; Japon 4,3%	Alemania 14,39%; China 13,98%; Ucrania 5,48%; Italia 4,84%; EE.UU. 4,46%	China 10,94%; EE.UU. 7,16%; Arabia Saudí 5,36%; UAE 5,18%; Australia 5,02%; Alemania 4,86%; Singapur 4,06%	Japon 12,27%; Hong Kong 10,06%; Corea del Sur 9,04%; Taiwan 6,84%; Alemania 5,54%
Deuda externa (en millones de \$)	(A)	310.800 // 25º del mundo	480.200 // 21º del mundo	237.100 // 28º del mundo	406.600 // 22º del mundo
Moneda nacional	(A)	Real	Rublo	Rupia	Yuan
Tasa de cambio (unidades de moneda nacional por cada Dólar \$)	(A)	1,77	30,00	46,16	6,79
Reservas de oro y divisas (en millones de \$)	(B)	238.539 // 10º del mundo	439.341 // 4º del mundo	284.682 // 7º del mundo	2.452.899 // 1º del mundo
Emissiones de CO <sub>2</sub> (en toneladas por habitante)	(B)	1,94 // 108º del mundo	10,81 // 23º del mundo	1,43 // 121º del mundo	4,96 // 75º del mundo
Gasto estimado en defensa (en millones de \$)	(C)	26.254	40.484	31.540	60.187
Gasto total estimado en defensa por habitante (en \$)	(C)	134	288	28	45
Gasto total estimado en defensa (en % del PIB)	(C)	1,66	2,41	2,58	1,36
Personal en las FAS (en miles de personas)	(C)	328	1.027	1.325	2.285
Personal en el Ejército de Tierra (en % del total)	(C)	57,98	36,46	85,28	70,02
Personal en la Armada (en % del total)	(C)	20,45	13,83	4,40	11,16
Personal en el Ejército del Aire (en % del total)	(C)	21,57	15,58	9,60	14,44
Personal en otros servicios (en % del total)	(C)	NA	32,13	0,72	4,38
Potencial estimado de reservistas (en miles de personas)	(C)	1.340	20.000	1.155	510
Fuerzas paramilitares (en miles de personas)	(C)	395	449	1.301	660
Tipo de servicio militar	(C)	Conscripción	Conscripción	Profesional	Conscripción
Tiempo de servicio militar (en meses)	(C)	12 a 18	12	NA	24

Fuente de los datos:

(A) CIA World Factbook (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>)

(B) Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial (<http://datos.bancomundial.org>)

(C) Military Balance 2010 del International Institute for Strategic Studies (<http://www.iiiss.org/publications/military-balance/>)

INDICADORES	FUENTE DE DATOS	EE.UU.		ESPAÑA		TURQUÍA		UNIÓN EUROPEA	
		SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN ACTUAL
Extensión territorial (en Km <sup>2</sup> )	(A)	9.826.675 // 3º del mundo	505.370 // 51º del mundo	783.562 // 37º del mundo	4.324.782 // 6º del mundo				
Longitud de costas (en Km)	(A)	19.924	4.964	7.200	65.993				
Longitud de frontera terrestre (en Km)	(A)	12.034	1.918	2.648	12.441				
Países con frontera terrestre común	(A)	2 (Canadá y México)	5 (Andorra, Francia, Gran Bretaña, Marruecos y Portugal)	8 (Armenia, Azerbaiyán, Bulgaria, Georgia, Grecia, Irak, Siria)	ND				
Población total	(B)	307.007.000 // 4º del mundo	45.957.671 // 28º del mundo	74.815.703 // 18º del mundo	498.643.210 // 3º del mundo				
Tasa de crecimiento de la población (en %)	(A)	0,970 // 131º del mundo	0,493 // 154º del mundo	1,272 // 97º del mundo	0,098				
Tasa de fecundidad (nº de hijos por mujer)	(B)	2,06 // 125º del mundo	1,47 // 190º del mundo	2,18 // 115º del mundo	1,51				
Población de 0 a 14 años (en % del total)	(B)	20,3 // 136º del mundo	14,8 // 176º del mundo	26,8 // 104º del mundo	15,6 // 163º del mundo				
Población de 15 a 64 años (en % del total)	(B)	66,9 // 75º del mundo	68,1 // 47º del mundo	67,3 // 67º del mundo	67,1 // 69º del mundo				
Población de 65 años o más (en % del total)	(B)	12,8 // 43º del mundo	17,0 // 13º del mundo	5,9 // 92º del mundo	17,3 // 11º del mundo				
Media de edad de la población	(A)	36,8	40,1	28,1	ND				
Población urbana (en % del total)	(A)	82	77	69	ND				
Tasa neta de migración (nº de migrantes por cada 1.000 habitantes)	(A)	4,25 // 22º del mundo	2,73 // 29º del mundo	0,53 // 63º del mundo	1,48				
Esperanza de vida al nacer (total, en años)	(B)	78,4 // 40º del mundo	81,1 // 10º del mundo	71,9 // 96º del mundo	79,5 // 29º del mundo				
Esperanza de vida al nacer (hombres, en años)	(B)	76,0 // 38º del mundo	78,0 // 18º del mundo	69,5 // 95º del mundo	76,6 // 31º del mundo				
Esperanza de vida al nacer (mujeres, en años)	(B)	81,0 // 31º del mundo	84,3 // 7º del mundo	74,4 // 101º del mundo	82,5 // 24º del mundo				
Índice de alfabetización de adultos (en % de la población total)	(A)	99,00	97,90	87,40	ND				
Índice de alfabetización masculino (en % de la población masculina)	(A)	99,00	98,70	95,30	ND				
Índice de alfabetización femenino (en % de la población femenina)	(A)	99,00	97,20	79,60	ND				
Teléfonos móviles por cada 100 habitantes	(B)	88,87 // 85º del mundo	109,05 // 52º del mundo	89,05 // 84º del mundo	122,20 // 33º del mundo				
Usuarios de internet por cada 100 habitantes	(B)	75,77 // 12º del mundo	55,40 // 40º del mundo	34,37 // 68º del mundo	61,79 // 31º del mundo				
Grupos étnicos	(A)	Blanco 79,96%; negro 12,85%; Asiáticos 4,43%; amerindios 0,97%; Hawaianos 0,18%; dos o más razas 1,61%	NA	Turcos 70-75%; Kurdos 18%; otras minorías 7-12%	ND				
Grupos religiosos	(A)	Protestantes 51,3%; Católicos 23,9%; Mormones 1,7%; otros credos Cristianos 1,6%; Judíos 1,7%; Budistas 0,7%; Musulmanes 0,6%; sin filiación 12,1%; ninguna 4%; otros 2,5%	Católicos 94%	Musulmanes 99,8% (mayoritariamente suníes)	ND				

Anexo: indicadores de desarrollo

	FUENTE DE DATOS	EE.UU.	ESPAÑA	TURQUÍA	UNIÓN EUROPEA
		SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN ACTUAL	SITUACIÓN ACTUAL
<b>INDICADORES</b>					
PIB (en millones de \$)	(B)	14.119.000 // 2º del mundo	1.460.250 // 10º del mundo	614.603 // 18º del mundo	16.374.529 // 1º del mundo
Tasa de crecimiento del PIB (en % del PIB)	(A)	2,8 // 133º del mundo	-0,4 // 192º del mundo	7,3 // 16º del mundo	1,7 // 160º del mundo
INB (en millones de dólares PPA)	(A)	14.011.000 // 2º del mundo	1.464.934 // 12º del mundo	1.025.849 // 15º del mundo	15.601.632 // 1º del mundo
INB per cápita (en \$ PPA)	(B)	45.640 // 9º del mundo	31.880 // 26º del mundo	13.710 // 47º del mundo	31.288 // 28º del mundo
Tasa de inflación anual media	(A)	1,4 // 34º del mundo	1,3 // 30º del mundo	8,7 // 194º del mundo	1,7 // 47º del mundo
Peso de la agricultura en la economía (en % del PIB)	(B)	1,23	2,66	9,34	1,47
Peso de la industria en la economía (en % del PIB)	(B)	21,29	26,17	25,79	23,82
Peso de los servicios en la economía (en % del PIB)	(B)	77,47	71,17	64,86	74,70
Población activa (en millones de personas)	(A)	153,9 // 4º del mundo	22,96 // 27º del mundo	24,73 // 24º del mundo	225,2 // 3º del mundo
Población activa en la agricultura (en % de la población activa total)	(A)	0,7	4,2	29,5	5,6
Población activa en la industria (en % de la población activa total)	(A)	20,3	24,0	24,7	27,7
Población activa en los servicios (en % de la población activa total)	(A)	78,9	71,7	45,8	66,7
Tasa de desempleo (en % de la población activa)	(A)	9,6 // 107º del mundo	20,0 // 167º del mundo	12,4 // 131º del mundo	9,5 // 104º del mundo
Población bajo el umbral de la pobreza (< 2 \$ al día, en % del total)	(B)	ND	ND	8,23	ND
Deuda pública (en % del PIB)	(A)	58,9 // 36º del mundo	63,4 // 27º del mundo	48,1 // 54º del mundo	ND
Importación neta de energía (en % de energía utilizada)	(B)	28,84 // 67º del mundo	78,93 // 23º del mundo	72,73 // 25º del mundo	51,07 // 45º del mundo
Energía de combustibles fósiles (en % de energía utilizada)	(B)	85,57 // 58º del mundo	83,22 // 61º del mundo	90,50 // 41º del mundo	77,67 // 74º del mundo
Energía alternativa y nuclear (en % de energía utilizada)	(B)	10,80 // 39º del mundo	13,35 // 31º del mundo	4,58 // 58º del mundo	16,27 // 25º del mundo
Energía de combustibles renovables (en % de energía utilizada)	(B)	3,51 // 92º del mundo	3,75 // 85º del mundo	5,05 // 77º del mundo	5,75 // 69º del mundo
Consumo de electricidad per cápita (en kWh por habitante)	(B)	13.638,39 // 10º del mundo	6.295,62 // 31º del mundo	2.237,60 // 69º del mundo	6.404,67 // 29º del mundo
Consumo de electricidad (en millones de kWh)	(A)	3.873.000 // 1º del mundo	276.100 // 14º del mundo	198.100 // 19º del mundo	2.906.000 // 3º del mundo
Consumo de petróleo (en miles de barriles diarios)	(A)	18.690 // 1º del mundo	1.482 // 17º del mundo	579,5 // 28º del mundo	13.680 // 2º del mundo
Exportaciones de petróleo (en miles de barriles diarios)	(A)	1.704 // 13º del mundo	218,6 // 52º del mundo	133,1 // 60º del mundo	2.196 // 7º del mundo
Importaciones de petróleo (en miles de barriles diarios)	(A)	11.310 // 1º del mundo	1.716 // 12º del mundo	734,6 // 18º del mundo	8.613 // 2º del mundo
Reservas probadas de petróleo (en miles de barriles diarios)	(A)	19.120.000 // 14º del mundo	150.000 // 64º del mundo	262.200 // 55º del mundo	5.414.000 // 25º del mundo
Consumo de gas natural (en millones de m³)	(A)	646.600 // 1º del mundo	33.880 // 26º del mundo	35.070 // 24º del mundo	489.400 // 2º del mundo
Exportaciones de gas natural (en millones de m³)	(A)	30.350 // 9º del mundo	975 // 35º del mundo	708 // 38º del mundo	ND
Importaciones de gas natural (en millones de m³)	(A)	106.100 // 1º del mundo	34.670 // 9º del mundo	35.770 // 7º del mundo	ND
Reservas probadas de gas natural (en millones de m³)	(A)	6.928.000 // 6º del mundo	2.548 // 95º del mundo	6.088 // 86º del mundo	1.242.000 // 18º del mundo

INDICADORES	FUENTE DE DATOS	EE.UU. SITUACIÓN ACTUAL	ESPAÑA SITUACIÓN ACTUAL	TURQUÍA SITUACIÓN ACTUAL	UNIÓN EUROPEA SITUACIÓN ACTUAL
Volumen total de exportaciones (en millones de \$)	(A)	1.270.000 // 4º del mundo	263.300 // 18º del mundo	117.400 // 32º del mundo	1.952.000 // 1º del mundo
Principales destinatarios	(A)	Canadá 19,37%; México 12,21%; China 6,58%; Japón 4,84%; Reino Unido 4,33%; Alemania 4,1%	Francia 19,27%; Alemania 11,11%; Portugal 9,21%; Italia 8,24%; Reino Unido 6,18%	Alemania 9,6%; Francia 6,1%; Reino Unido 5,8%; Italia 5,4%; Irak 5%	ND
Volumen total de importaciones (en millones de \$)	(A)	1.903.000 // 1º del mundo	324.600 // 14º del mundo	166.300 // 24º del mundo	1.690.000 // 2º del mundo
Principales proveedores	(A)	China 19,3%; Canadá 14,24%; México 11,12%; Japón 6,14%; Alemania 4,53%	Alemania 15,02%; Francia 12,82%; Italia 7,17%; China 5,8%; Holanda 5,22%; Reino Unido 4,7%	Rusia 14%; Alemania 10%; China 9%; EE.UU. 6,1%; Italia 5,4%; Francia 5%	ND
Deuda externa (en millones de \$)	(A)	13.980.000 // 1º del mundo	2.166.000 // 9º del mundo	270.700 // 26º del mundo	13.720.000 // 2º del mundo
Moneda nacional	(A)	Dólar	Euro	Lira	Euro
Tasa de cambio (unidades de moneda nacional por cada Dólar \$)	(A)	1,00	0,77	1,52	0,77
Reservas de oro y divisas (en millones de \$)	(B)	404.098 // 6º del mundo	28.051 // 44º del mundo	74.933 // 23 del mundo	1.026.897 // 3º del mundo
Emissiones de CO <sub>2</sub> (en toneladas por habitante)	(B)	19,34 // 10º del mundo	8,00 // 46º del mundo	3,95 // 86º del mundo	8,05 // 44º del mundo
Gasto total estimado en defensa (en millones de \$)	(C)	696.268	19.263	13.531	ND
Gasto estimado en defensa por habitante (en \$)	(C)	2.290	476	179	ND
Gasto total estimado en defensa (en % del PIB)	(C)	4,88	1,20	1,85	ND
Personal en las FAS (en miles de personas)	(C)	1.586	128	511	ND
Personal en el Ejército de Tierra (en % del total)	(C)	41,76	62,27	78,73	ND
Personal en la Armada (en % del total)	(C)	21,17	14,06	9,52	ND
Personal en el Ejército del Aire (en % del total)	(C)	21,08	16,88	11,75	ND
Personal en otros servicios (en % del total)	(C)	15,99	6,80	NA	ND
Potencial estimado de reservistas (en miles de personas)	(C)	865	319	379	ND
Fuerzas paramilitares (en miles de personas)	(C)	0,00	80	102	ND
Tipo de servicio militar	(C)	Profesional	Profesional	Conscripción	ND
Tiempo de servicio militar (en meses)	(C)	NA	NA	15	ND

Fuente de los datos:

(A) CIA World Factbook (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>)

(B) Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial (<http://datos.bancomundial.org/>)

(C) Military Balance 2010 del International Institute for Strategic Studies (<http://www.iiiss.org/publications/military-balance/>)

Anexo: indicadores de desarrollo

INDICADORES	BRASIL		RUSIA		INDIA		CHINA					
	FUENTE DEL DATO	1995-2000	2000-2005	2005-2010	1995-2000	2000-2005	2005-2010	1995-2000	2000-2005	2005-2010		
(1) IDH (Índice de Desarrollo Humano) 1998/2003/2007	(1)	0.47	0.792	0.813	0.771	0.795	0.817	0.602	0.612	0.706	0.755	0.772
(3) Población total (en millones de personas) 1995/2000/2005	(3)	161.68	174.17	186.07	146.30	143.15	143.15	932.18	1,094.58	1,204.86	1,262.65	1,303.72
(1) Tasa anual de crecimiento demográfico (%) 1998/2003/2007	(1)	1.1	1.2	1.5	-0.2	-0.3	-0.3	1.2	1.4	1.7	0.7	0.9
(3) Tasa de fecundidad (n° de hijos por mujer) 1995/2000/2005	(3)	2.502	2.364	2.075	1.21	1.29	1.29	3.664	3.228	2.93	1.866	1.767
(3) Población de 0 a 14 años (en % del total) 1995/2000/2005	(3)	32.49	29.60	27.55	21.37	18.19	15.09	35.71	35.03	33.09	27.59	25.72
(3) Población de 15 a 64 años (en % del total) 1995/2000/2005	(3)	62.55	64.91	66.28	68.69	69.44	71.12	59.31	60.71	62.32	66.40	67.49
(3) Población de 65 años o más (en % del total) 1995/2000/2005	(3)	4.97	5.49	6.17	11.94	12.37	13.79	3.98	4.25	4.59	6.02	6.79
(3) Población urbana (en % del total) 1995/2000/2005	(3)	77.8	81.2	84.2	73.4	74.2	73.4	26.6	27.1	28.7	31.4	35.8
(3) Población residente nacida en otro país 1995/2000/2005	(3)	730.317	684.596	686.309	11,706.951	11,891.829	12,079.626	7,022.165	6,411.272	5,886.870	437.269	508.034
(3) Esperanza de vida al nacer (total, en años) 1995/2000/2005	(3)	68.3	70.2	71.6	65.2	65.3	65.5	59.6	61.3	62.8	68.2	71.3
(3) Esperanza de vida al nacer (hombres, en años) 1995/2000/2005	(3)	64.5	66.4	68.0	58.3	59.0	59.9	55.0	58.9	61.5	68.2	71.0
(3) Esperanza de vida al nacer (mujeres, en años) 1995/2000/2005	(3)	72.3	74.1	75.5	72.5	72.0	72.4	60.3	62.3	64.1	71.1	72.9
(1) Medicos por cada 10,000 habitantes 1993/2004/2007	(1)	ND	21	12	45	42	43	ND	5	6	9	16
(1) Camas de hospital por cada 10,000 habitantes 1993/2004/2007	(1)	ND	24	24	ND	97	97	ND	ND	7	ND	22
(1) Gasto publico en salud (en % del PIB) 1998/2002/2006	(1)	3.4	3.6	3.6	4.5	3.5	3.3	0.6	1.3	0.9	0.7	2.0
(1) Índice de alfabetización de adultos 1998/2003/2007	(1)	84.5	88.4	90.0	96.5	99.4	99.5	55.7	61.0	66.0	82.8	90.9
(1) Índice de alfabetización de adultos (mujeres) 1998/2003/2007	(1)	ND	ND	90.2	ND	ND	99.4	ND	ND	54.5	ND	90.0
(1) Índice de alfabetización de adultos (hombres) 1998/2003/2007	(1)	ND	ND	89.8	ND	ND	99.7	ND	ND	76.9	ND	86.5
(1) Gasto publico en educación (en % del PIB) 1997/2002/2008	(1)	5.1	4.2	5.0	3.5	3.8	3.9	3.2	4.1	3.2	2.3	ND
(3) Telefonos móviles por cada 100 habitantes 1995/2000/2005	(3)	0.79	13.31	46.33	0.06	2.23	83.82	0.0	0.35	8.23	0.30	6.75
(3) Usuarios de internet por cada 100 habitantes 1995/2000/2005	(3)	0.10	2.87	21.02	0.14	1.98	15.22	0.02	0.54	2.46	0.0	1.78
(3) PIB (en millones de \$) 1995/2000/2005	(3)	768.951	644.702	882.185	395.528	259.708	764.001	356.299	460.182	837.195	728.007	1,198.460
(3) Tasa de crecimiento del PIB (en % del PIB) 1995/2000/2005	(3)	4.42	4.31	3.16	-4.14	10.00	6.38	7.57	4.03	9.30	10.90	8.40
(3) INB (en millones de dólares PPA) 1995/2000/2005	(3)	1,003.407	1,188.786	1,537.250	825.627	972.447	1,654.481	1,095.346	1,582.131	2,509.013	1,786.840	2,948.848
(3) INB per capita (en \$ PPA) 1995/2000/2005	(3)	6,210	6,830	8,260	5,570	6,650	11,560	1,180	1,560	2,290	1,480	2,340
(3) Tasa de inflación anual media 1995/2000/2005	(3)	66.01	7.04	6.87	197.47	20.78	12.68	10.22	4.01	4.29	16.90	0.28
(3) Peso de la agricultura en la economía (en % del PIB) 1995/2000/2005	(3)	5.71	5.60	5.71	7.16	6.43	4.97	26.49	23.35	18.81	19.96	15.06
(3) Peso de la industria en la economía (en % del PIB) 1995/2000/2005	(3)	27.53	27.73	29.27	36.96	37.95	38.08	27.83	26.19	28.15	47.18	45.92
(3) Peso de los servicios en la economía (en % del PIB) 1995/2000/2005	(3)	66.70	66.67	65.02	55.88	55.62	56.96	45.68	50.46	53.04	32.86	39.02
(1) Población activa (en % del total) 1995/2000/2007	(1)	46.0	47.0	51.0	52.0	55.0	53.0	43.0	44.0	40.0	60.0	60.0
(1) Mujeres en la población activa (en % de la población activa total) 1995/2003/2007	(1)	35.0	35.5	43.3	40.0	49.1	49.5	32.0	32.6	28.2	45.0	45.0
(1) Población activa en la agricultura (en % de la población activa total) 1995/2003/2007	(1)	16.0	21.0	19.3	11.0	15.0	9.0	60.0	67.0	66.7	71.0	69.0
(1) Población activa en la industria (en % de la población activa total) 1995/2003/2007	(1)	22.0	20.0	21.4	40.0	34.0	29.2	18.0	13.0	12.9	16.0	18.0
(1) Población activa en los servicios (en % de la población activa total) 1995/2003/2007	(1)	62.0	59.0	59.1	49.0	51.0	61.8	22.0	20.0	20.3	13.0	16.1
(3) Tasa de desempleo (en % de la población activa) 1995/2000/2005	(3)	6.00	9.60	9.30	9.70	9.80	7.20	2.20	4.30	5.00	2.90	4.20
(3) Población bajo el umbral de la pobreza (< 2 \$ al día, en % del total) 1995/2000/2005	(3)	24.69	23.00	18.34	7.55	10.54	2.00	81.71	ND	75.60	75.60	61.50
(1) Duda publica (en % del PIB) 1998/2003/2007	(1)	ND	ND	ND	ND	ND	7.2	ND	ND	53.7	ND	ND

INDICADORES	FUENTE DEL DATO		BRASIL		RUSSIA		INDIA		CHINA			
	1995-2000	2000-2005	1995-2000	2000-2005	1995-2000	2000-2005	1995-2000	2000-2005	1995-2000	2000-2005		
(3) Imporación neta de energía (en % de energía utilizada) 1995/2000/2005	30.37	21.57	9.44	-52.84	-58.41	-89.33	13.13	20.34	21.31	-1.81	2.85	4.39
(3) Energía y combustibles fósiles (en % de energía utilizada) 1995/2000/2005	54.47	58.11	54.34	92.15	90.98	89.33	61.45	65.02	67.76	78.56	79.38	85.45
(3) Energía alternativa y nuclear (en % de energía utilizada) 1995/2000/2005	14.04	14.70	14.70	6.63	7.96	8.36	2.18	2.45	2.61	1.91	2.24	3.01
(3) Energía de combustibles renovables (en % de energía utilizada) 1995/2000/2005	29.59	25.14	29.36	1.37	1.13	1.06	36.34	32.55	29.61	19.57	18.43	11.56
(3) Consumo de electricidad por capita (en Wn por habitante) 1995/2000/2005	1.637.71	1.854.61	2.016.86	5.109.64	5.008.85	5.784.97	364.50	402.02	475.60	770.18	983.22	1.783.17
(1) Volumen total de exportaciones (en millones de \$) 1999/2004/2008	48.011	96.475	197.942	74.142	181.529	471.785	36.562	71.786	176.858	195.150	573.567	1.428.546
(1) Volumen total de importaciones (en millones de \$) 1999/2004/2008	55.000	65.971	182.408	40.895	96.307	321.170	44.938	94.060	292.701	165.788	561.440	1.133.086
(1) Deuda externa (en millones de \$) 1998/2003/2007	30.6	11.5	25.0	69.4	4.4	39.0	23.0	3.4	20.0	16.4	2.6	13.0
(3) Reservas de oro y divisas (en millones de \$) 1995/2000/2005	51.477	33.015	53.759	18.024	27.656	182.272	22.865	41.059	137.625	80.298	171.763	831.410
(3) Emisiones de CO2 (en toneladas por habitante) 1995/2000/2005	1.70	1.89	1.88	10.52	9.86	10.58	0.99	1.17	1.29	2.75	2.69	4.30
(2) Gasto estimado en defensa (en millones de \$) 1994/1999/2004	6.551	15.978	9.232	106.927	56.800	61.900	7.321	14.991	19.647	27.680	39.889	62.539
(2) Gasto estimado en defensa (en \$ por habitante) 1994/1999/2004	40	98	50	718	380	429	8	15	18	23	32	48
(2) Gasto estimado en defensa (en % del PIB) 1994/1999/2004	1.60	2.70	1.50	9.60	5.10	4.30	2.80	3.40	3.00	5.60	5.30	3.70
(2) Personal en las FAS (en miles de personas) 1994/1999/2004	295.00	287.60	302.90	1.714.00	1.004.10	1.037.00	1.145.00	1.303.00	1.325.00	2.930.00	2.470.00	2.255.00
(2) Personal en el Ejército de Tierra 1994/1999/2004	66.70	65.72	62.40	39.09	34.65	38.09	85.59	84.42	83.02	75.09	68.83	70.95
(2) Personal en la Armada 1994/1999/2004	16.95	16.90	16.04	11.67	17.08	13.69	4.80	4.07	4.15	8.87	8.91	11.31
(2) Personal en el Ejército del Aire 1994/1999/2004	16.95	17.39	21.56	19.25	18.38	16.39	9.61	11.51	12.83	16.04	17.00	17.74
(2) Personal en otros servicios 1994/1999/2004	NA	NA	NA	29.99	29.88	31.82	NA	NA	NA	NA	NA	NA
(2) Potencial estimado de reservas (en miles de personas) 1994/1999/2004	1.115.00	1.115.00	1.340.00	2.400.00	2.400.00	20.000.00	1.305.00	528.40	1.155.00	1.200.00	1.200.00	800.00
(2) Fuerzas paramilitares (en miles de personas) 1994/1999/2004	385.60	385.60	771.00	280.00	478.00	415.00	906.70	1.090.00	1.293.00	600.00	1.100.00	1.500.00
(2) Tipo de servicio militar 1994/1999/2004	Conscripción	Conscripción	Conscripción	Conscripción	Conscripción	Conscripción	Profesional	Profesional	Profesional	Conscripción	Conscripción	Conscripción
(2) Tiempo de servicio militar Concripción (en meses) 1994/1999/2004	12 a 18	12 a 18	12 a 18	24	12 a 24	12 a 24	NA	NA	NA	36 a 48	NA	24

Fuente de los datos:

- (1) Anuario Internacional CIDOB ([http://www.cidob.org/es/publicaciones/anuarios/anuario\\_internacional\\_cidob](http://www.cidob.org/es/publicaciones/anuarios/anuario_internacional_cidob))
- Datos de 1995-2000: Anuario Internacional CIDOB 2000 (ed. 2001)
- Datos de 2000-2005: Anuario Internacional CIDOB 2005 (ed. 2006)
- Datos de 2005-2010: Anuario Internacional CIDOB 2010
- (2) Military Balance del International Institute for Strategic Studies (<http://www.iss.org/publications/military-balance/>)
- Datos de 1995-2000: Military Balance 1995 del IIS
- Datos de 2000-2005: Military Balance 2000 del IIS
- Datos de 2005-2010: Military Balance 2005 del IIS
- (3) Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial (<http://datos.bancomundial.org/>)

Anexo: indicadores de desarrollo

INDICADORES	FUENTE DEL DATO		EELU.		ESPAÑA		TURQUÍA		UNION EUROPEA			
	1995-2000	2000-2005	2005-2010	1995-2000	2000-2005	2005-2010	1995-2000	2000-2005	2005-2010	1995-2000	2000-2005	2005-2010
(1) IDH (Índice de Desarrollo Humano) 1998/2003/2007	0,929	0,944	0,956	0,899	0,928	0,955	0,132	0,150	0,806	ND	ND	ND
(3) Población total (en millones de personas) 1995/2000/2005	266,28	282,17	295,75	39,39	40,26	43,40	61,21	66,46	71,17	47,51	48,14	49,12
(1) Tasa anual de crecimiento demográfico (%) 1998/2003/2007	0,7	0,9	1,1	-0,2	0,4	0,9	1,3	1,2	1,6	ND	ND	ND
(3) Tasa de fecundidad (nº de hijos por mujer) 1995/2000/2005	1,978	2,056	2,054	1,180	1,240	1,350	2,735	2,382	2,159	1,445	1,459	1,493
(3) Población de 0 a 14 años (en % del total) 1995/2000/2005	22,02	21,55	20,83	16,64	14,78	14,53	33,31	30,59	28,49	18,25	17,10	16,03
(3) Población de 15 a 64 años (en % del total) 1995/2000/2005	65,52	66,07	66,79	68,06	68,40	68,71	62,14	64,16	65,85	66,89	67,15	67,27
(3) Población de 65 años o más (en % del total) 1995/2000/2005	12,46	12,38	12,38	15,30	16,82	16,76	4,55	5,26	5,66	14,86	15,75	16,70
(3) Población urbana (en % del total) 1995/2000/2005	71,3	79,1	80,8	75,9	76,3	76,7	62,1	64,7	67,3	72,0	72,5	73,2
(3) Población residente nacida en otro país 1995/2000/2005	28,522.111	34.814.053	39.266.451	1.041.191	1.752.869	4.607.936	1.211.865	1.263.140	1.333.883	31.473.745	34.857.040	41.596.782
(3) Esperanza de vida al nacer (total, en años) 1995/2000/2005	75,6	77,0	77,7	78,0	79,0	80,2	67,6	70,0	71,4	75,8	77,2	78,5
(3) Esperanza de vida al nacer (hombres, en años) 1995/2000/2005	72,5	74,4	75,2	74,4	75,6	77,0	65,4	67,7	69,0	72,4	74,0	75,5
(3) Esperanza de vida al nacer (mujeres, en años) 1995/2000/2005	78,9	79,8	80,4	81,7	82,5	83,7	69,9	72,4	73,9	79,4	80,5	81,6
(1) Médicos por cada 10.000 habitantes 1993/2004/2007	ND	55	26	38	32	33	10	12	16	ND	ND	ND
(1) Camas de hospital por cada 10.000 habitantes 1/2008	ND	ND	31	ND	ND	34	ND	27	27	ND	ND	ND
(1) Gasto público en salud (en % del PIB) 1998/2002/2006	6,5	6,6	7	5,6	5,4	6	2,9	4,3	3,5	ND	ND	ND
(1) Índice de alfabetización de adultos 1998/2003/2007	98,0	ND	ND	97,4	97,7	97,9	84,0	88,3	88,7	ND	ND	ND
(1) Índice de alfabetización de adultos (mujeres) 1/2007	ND	ND	ND	ND	ND	97,3	ND	81,3	ND	ND	ND	ND
(1) Índice de alfabetización de adultos (hombres) 1/2007	ND	ND	ND	ND	ND	98,6	ND	ND	96,2	ND	ND	ND
(1) Gasto público en educación (en % del PIB) 1997/2002/2008	5,4	5,7	5,7	5,0	4,5	4,3	2,2	3,7	ND	ND	ND	ND
(3) Teléfonos móviles por cada 100 habitantes 1995/2000/2005	12,68	38,79	72,02	2,39	60,26	98,37	0,71	24,27	61,27	4,61	54,05	96,38
(3) Usuarios de Internet por cada 100 habitantes 1995/2000/2005	9,38	43,94	69,57	0,38	13,62	44,03	0,08	3,76	13,93	1,59	20,66	48,46
(3) PIB (en millones de \$) 1995/2000/2005	7.369.300	9.886.800	12.579.700	586.751	580.673	1.130.170	169.466	266.568	482.980	9.179.918	8.483.622	13.780.479
(3) Tasa de crecimiento del PIB (en % del PIB) 1995/2000/2005	2,55	4,17	3,06	2,76	5,05	3,61	7,88	6,77	8,40	2,75	3,91	1,96
(3) INB (en millones de dólares PPA) 1995/2000/2005	7.336.500	10.070.500	12.756.500	626.055	851.310	1.171.343	310.803	580.462	771.799	8.290.553	10.538.331	13.208.357
(3) INB per cápita (en \$ PPA) 1995/2000/2005	27.500	35.690	43.300	15.890	21.440	26.960	5.080	8.730	10.840	17.362	21.891	26.949
(3) Tasa de inflación anual media 1995/2000/2005	2,81	3,38	3,39	4,67	3,43	3,37	88,11	54,92	10,14	ND	ND	ND
(3) Peso de la agricultura en la economía (en % del PIB) 1995/2000/2005	1,60	1,19	1,21	4,50	4,38	3,20	16,29	11,31	10,80	3,01	2,37	1,77
(3) Peso de la industria en la economía (en % del PIB) 1995/2000/2005	26,23	23,44	22,14	29,39	29,23	28,69	33,24	31,48	28,51	29,75	27,94	26,12
(3) Peso de los servicios en la economía (en % del PIB) 1995/2000/2005	72,17	75,37	76,65	66,11	66,39	67,11	50,47	57,21	60,69	67,24	69,69	72,11
(1) Población activa (en % del total) 1995/2003/2007	51,0	51,0	52,0	43,0	44,0	49,0	46,0	48,0	33,0	ND	ND	ND
(1) Mujeres en la población activa (en % de la población activa total) 1995/2003/2007	46,0	46,6	45,7	37,0	37,8	41,5	37,0	38,9	26,8	ND	ND	ND
(1) Mujeres en la población activa (en % de la población activa total) 1995/2003/2007	2,0	2,0	1,4	6,0	6,0	4,3	49,0	33,0	26,2	ND	ND	ND
(1) Población activa en la industria (en % de la población activa total) 1995/2003/2007	22,0	22,0	20,6	30,0	32,0	27,9	20,0	24,0	26,7	ND	ND	ND
(1) Población activa en los servicios (en % de la población activa total) 1995/2003/2007	76,0	75,0	78,0	64,0	62,0	67,9	37,0	43,0	48,1	ND	ND	ND
(3) Tasa de desempleo (en % de la población activa) 1995/2000/2005	5,60	4,00	5,10	22,70	13,90	9,20	7,60	6,50	10,30	10,76	9,23	8,90
(3) Población bajo el umbral de la pobreza (< 2 \$ al día, en % del total) 1995/2000/2005	ND	ND	ND	ND	ND	ND	9,84	ND	9,05	ND	ND	ND
(1) Deuda pública (en % del PIB) 1998/2003/2007	ND	ND	47,3	ND	ND	35,4	ND	ND	43,8	ND	ND	ND

INDICADORES	FUENTE	EE.UU.				ESPAÑA				TURQUÍA				UNION EUROPEA			
		1995-2000	2000-2005	2005-2010	1995-2000	2000-2005	2005-2010	1995-2000	2000-2005	2005-2010	1995-2000	2000-2005	2005-2010	1995-2000	2000-2005	2005-2010	
Importación neta de energía (en % de energía utilizada) 1995/2000/2005	(3)	19,81	26,63	29,85	68,74	74,03	78,75	56,97	66,13	71,64	41,36	43,86	49,39				
Energía de combustibles fósiles (en % de energía utilizada) 1995/2000/2005	(3)	85,50	85,94	86,05	79,61	80,55	83,47	82,59	86,37	88,08	80,26	78,93	78,19				
Energía alternativa y nuclear (en % de energía utilizada) 1995/2000/2005	(3)	10,94	10,72	10,60	16,36	15,74	12,99	6,03	4,72	5,69	16,00	16,83	16,78				
Energía de combustibles renovables (en % de energía utilizada) 1995/2000/2005	(3)	3,40	3,21	3,26	3,65	3,39	3,62	11,48	8,53	6,35	3,44	3,96	4,77				
Consumo de electricidad per cápita (en Wh por habitante) 1995/2000/2005	(3)	12.659,61	13.669,95	13.691,91	3.950,85	5.206,91	6.147,13	1.172,79	1.572,69	1.921,48	5.347,98	5.880,22	6.328,74				
Volumen total de exportaciones (en millones de \$) 1990/2004/2008	(1)	695.744	818.520	1.301.110	109.964	182.100	267.249	24.778	61.683	132.003	ND	ND	ND				
Volumen total de importaciones (en millones de \$) 1990/2004/2008	(1)	1.059.130	1.525.680	2.165.240	144.436	257.588	399.754	41.000	96.368	201.823	ND	ND	ND				
Deuda externa (en millones de \$) 1998/2003/2007	(1)	ND	ND	ND	ND	ND	ND	50,0	11,7	47,0	ND	ND	ND				
Reservas de oro y divisas (en millones de \$) 1995/2000/2005	(3)	175.956	128.400	188.259	40.531	35.608	17.227	13.897	23.515	52.494	576.643	472.190	590.335				
Emissiones de CO2 (en toneladas por habitante) 1995/2000/2005	(3)	19,56	20,33	19,73	6,53	7,31	8,14	2,88	3,25	3,33	8,52	8,08	8,20				
Gasto estimado en defensa (en millones de \$) 1994/1999/2004	(2)	278.170	283.096	445.908	7.416	7.263	12.588	5.247	10.183	10.115	ND	ND	ND				
Gasto estimado en defensa (en \$ por habitante) 1994/1999/2004	(2)	1.074	1.036	1.555	187	185	312	86	156	146	ND	ND	ND				
Gasto estimado en defensa (en % del PIB) 1994/1999/2004	(2)	4,30	3,10	3,80	1,60	1,30	1,20	3,20	5,50	3,30	ND	ND	ND				
Personal en las FAS (en miles de personas) 1994/1999/2004	(2)	1.584,60	1.402,00	1.801,50	206,00	166,10	147,30	507,80	609,70	514,90	ND	ND	ND				
Personal en el Ejército de Tierra 1994/1999/2004	(2)	33,73	33,64	35,17	70,24	60,20	64,90	78,77	81,19	78,07	ND	ND	ND				
Personal en la Armada 1994/1999/2004	(2)	27,88	26,44	20,91	15,49	22,28	13,24	10,04	8,96	10,25	ND	ND	ND				
Personal en el Ejército del Aire 1994/1999/2004	(2)	25,79	25,22	31,24	14,27	17,52	15,48	11,19	9,86	11,67	ND	ND	ND				
Personal en otros servicios 1994/1999/2004	(2)	13,20	14,69	12,68	NA	NA	5,38	NA	NA	NA	NA	NA	NA				
Potencial estimado de reservas (en miles de personas) 1994/1999/2004	(2)	2.048,00	1.303,30	1.290,00	498,00	447,90	319,00	378,70	378,70	378,70	ND	ND	ND				
Fuerzas paramilitares (en miles de personas) 1994/1999/2004	(2)	106,10	88,00	0,00	72,60	75,80	73,40	71,10	218,00	102,20	ND	ND	ND				
Tipo de servicio militar 1994/1999/2004	(2)	Profesional															
Tiempo de servicio militar Conscripción (en meses) 1994/1999/2004	(2)	NA	NA	NA	9	9	NA	18	18	15	ND	ND	ND				

Fuente de los datos:

- (1) Anuario Internacional CIDOB ([http://www.cidob.org/es/publicaciones/anuarios/anuario\\_internacional\\_cidob](http://www.cidob.org/es/publicaciones/anuarios/anuario_internacional_cidob))
- Datos de: 1995-2000: Anuario Internacional CIDOB 2000 (ed. 2001)
- Datos de: 2000-2005: Anuario Internacional CIDOB 2005 (ed. 2006)
- Datos de: 2005-2010: Anuario Internacional CIDOB 2010
- (2) Military Balance del International Institute for Strategic Studies (<http://www.iss.org/publications/military-balance/>)
- Datos de: 1995-2000: Military Balance 1995 del IISS
- Datos de: 2000-2005: Military Balance 2000 del IISS
- Datos de: 2005-2010: Military Balance 2005 del IISS
- (3) Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial (<http://datos.bancomundial.org/>)

## COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

- Coordinador:** **D. CARLOS WESTENDORP Y CABEZA**  
*Embajador de España.*  
*Ex Ministro de Asuntos Exteriores.*  
*Secretario General del Club de Madrid.*
- Vocal Secretario:** **D. POLICARPO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
*Teniente Coronel del Ejército del Aire.*  
*Instituto Español de Estudios Estratégicos.*  
*Jefe de la Unidad de Relaciones Institucionales.*
- Vocales:** **D. XULIO RÍOS PAREDES**  
*Director del Observatorio de la Política China.*
- D. IGNACIO PRIETO VÁZQUEZ**  
*Coronel (Retirado) del Ejército del Aire.*  
*Analista Internacional.*
- Dña. SAGRARIO MORÁN BLANCO**  
*Profesora Contratada Doctora de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales y Miembro del Centro de Estudios de Iberoamérica (CEIB) de la URJC.*
- D. RAFAEL CALDUCH CERVERA**  
*Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid.*
- D. VICENTE PALACIO DE OTEYZA**  
*Subdirector de la Fundación Alternativas.*
- D. EDUARD SOLER I LECHA**  
*Investigador principal, Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB)*

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
<b>SUMARIO</b> .....	7
<b>RESUMEN</b> .....	9
<b>ABSTRACT</b> .....	13
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	17
El futuro es hoy .....	19
Los cambios imprevistos... y los previstos .....	20
Los retos .....	23
Las respuestas .....	26
Los nuevos actores .....	28
– La sopa de letras .....	28
– ¿Son los BRIC un nuevo bloque de poder? .....	30
– ¿Son una oportunidad o una amenaza? .....	31
– China .....	32
– India .....	33
– Brasil .....	35
– Rusia .....	36
El Este (y el Sur) visto desde el Oeste .....	38
¿Quién está al volante? .....	40

	<u>Página</u>
<i>Capítulo I</i>	
<b>CHINA: PODER Y CIVILIZACIÓN EN EL SIGLO XXI</b> .....	47
Introducción .....	49
La visión que China tiene de sí misma .....	52
– Un crecimiento con sólidas hipotecas .....	52
– La concepción de la democratización .....	55
– El legado cultural como aliado y antídoto .....	56
– El reflejo en el entorno regional .....	59
Visión e interacción con el mundo .....	60
– De EE.UU. a los BRIC, ni confrontación ni alianzas contra terceros	61
– Progreso e identidad .....	64
El modelo chino de sistema internacional .....	67
– El nuevo concepto de seguridad .....	68
– El orden regional .....	69
La estrategia China para lograr un mundo armonioso .....	71
– Un orden multipolar .....	71
– El test regional .....	72
– La interdependencia del denguismo frente a la autarquía del maoísmo .....	75
Conclusiones y escenarios .....	76
<i>Capítulo II</i>	
<b>RUSIA ANTE EL NUEVO ESCENARIO MUNDIAL</b> .....	81
Los retos de la reconstrucción del Estado ruso .....	83
– La reordenación de fronteras y el control del nuevo espacio ruso	84
– El colapso de la economía estatal y la implantación de economía de mercado .....	85
– El desmantelamiento institucional del Estado soviético con las consiguientes pérdidas de autoridad política y estabilidad social	87
– La violencia guerrillera y terrorista, organizaciones criminales y la corrupción .....	93

	<u>Página</u>
– La sustitución de la vieja legitimidad comunista por una creciente ideología nacionalista .....	96
Los principales dilemas internacionales para Rusia .....	97
– Las prioridades: entre Occidente y Oriente .....	98
– Los medios: «poder blando» o «poder duro» .....	100
– Los resultados: hegemonía regional o liderazgo mundial .....	103
Las características esenciales de la respuesta rusa .....	105
– La respuesta a escala nacional .....	105
– La respuesta a escala internacional .....	107
– Perspectivas de futuro en las relaciones de Rusia con la UE y EE.UU. ....	110
– La posición de Rusia en el conflicto Afgano .....	114
– El apoyo a los BRIC como parte de la respuesta internacional rusa .....	117
Conclusiones .....	119

### *Capítulo III*

<b>BRASIL, EL GIGANTE DE SUDAMÉRICA CON VOCACIÓN MUNDIAL: UN PROYECTO INACABADO .....</b>	<b>121</b>
Introducción .....	123
Capacidad material de Brasil como potencia regional y global .....	124
Estabilidad interna. Desafíos en el ámbito social y de seguridad interna .....	131
– Brasil históricamente líder en diferencias entre ricos y pobres ...	131
– Violencia e Inseguridad Ciudadana .....	133
– Reconocimiento Regional e Internacional .....	136
Política exterior a nivel regional y mundial .....	137
– El protagonismo y liderazgo de Brasil como actor regional .....	138
– Las posiciones de Brasil en el marco de la cooperación en el escenario regional americano y sus relaciones con Estados Unidos .....	141

	<u>Página</u>
– El liderazgo de Brasil en Sudamérica y su presencia en el espacio latinoamericano .....	148
– Labor Mediadora y Pacificadora .....	153
Vocación universal .....	160
Conclusiones .....	161

*Capítulo IV*

<b>INDIA: ¿DEMASIADA ARCILLA EN LOS PIES DEL TITÁN?</b> .....	165
Algunas consideraciones históricas .....	168
La India contemporánea .....	177
Continuidades culturales y rupturas .....	179
La mayor democracia del mundo .....	184
El espectacular despegue económico .....	189
Objetivos nacionales .....	200
Fricciones internacionales .....	201
Amenazas y tensiones internas .....	207
El espectro securitario .....	210
Conclusiones .....	214

*Capítulo V*

<b>ESTADOS UNIDOS FRENTE A LOS BRIC</b> .....	217
Introducción. Estados Unidos en el siglo XXI .....	219
– ¿Declinar relativo o «Nuevo Siglo Americano»? .....	222
¿Cuánto pesa EE.UU.? .....	225
– Capacidades objetivas .....	225
– Poder económico .....	225
– Poder militar .....	228

	<u>Página</u>
– Otros indicadores de poder .....	229
– Demografía .....	229
– La cultura norteamericana .....	230
– Imagen exterior .....	231
– Las instituciones políticas .....	232
– Ciencia e innovación tecnológica .....	234
– Desarrollo social y cohesión .....	235
– Balance provisional .....	236
Estados Unidos frente a los BRIC: principales cuestiones estratégicas .....	236
– EE.UU. y China: un G-2 asimétrico .....	239
– EE.UU. y Rusia: la dificultad de resetear la relación estratégica ..	242
– Una relación especial con India .....	245
– EE.UU. y Brasil: un difícil co-liderazgo para las Américas .....	248
Conclusiones .....	250

## Capítulo VI

### **LA UE Y TURQUÍA: LA ADAPTACIÓN A UN MUNDO MULTIPOLAR**

Introducción .....	253
La Unión Europea: del multilateralismo eficaz al temor de la irrelevancia .....	258
– Peso e influencia en la gobernanza global .....	258
– Rusia: ¿un vecino incómodo o aliado? .....	264
– China: ¿Somos relevantes? .....	267
– La UE e India: ¿intereses o valores compartidos? .....	270
– Brasil: el factor regional .....	272
Turquía: pivote regional y actor global en la periferia europea .....	274
– Política exterior, entorno regional y orden mundial .....	277
– Turquía y Rusia: ¿una Europa multipolar? .....	280
– Turquía y China: Más allá del Xinjiang y más allá del comercio ..	281
– Turquía y la India: el factor pakistaní .....	283
– Turquía y Brasil: una alianza inesperada .....	285

*Índice*

	<u>Página</u>
A modo de conclusión: los límites de la ampliación como estrategia de adaptación al nuevo orden multipolar .....	286
<i>Anexo</i>	
<b>INDICADORES DE DESARROLLO .....</b>	<b>289</b>
<b>COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO .....</b>	<b>303</b>
<b>ÍNDICE .....</b>	<b>305</b>

## CUADERNOS DE ESTRATEGIA

Nº	TÍTULO
*01	La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica.
*02	La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la Defensa Nacional.
*03	La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única.
*04	Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional.
*05	La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988).
*06	Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental.
*07	Los transportes en la raya de Portugal.
*08	Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos.
*09	Perestroika y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética.
*10	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I).
*11	La gestión de los programas de tecnologías avanzadas.
*12	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II).
*13	Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la Defensa Nacional.
*14	Ideas y tendencias en la economía internacional y española.
*15	Identidad y solidaridad nacional.
*16	Implicaciones económicas del Acta Única 1992.
*17	Investigación de fenómenos belígenos: Método analítico factorial.
*18	Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90.
*19	La profesión militar desde la perspectiva social y ética.
*20	El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo.
*21	Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas.

Nº

TÍTULO

- \*22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional.
- \*23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica.
- \*24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas).
- \*25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida.
- \*26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur.
- \*27 El espacio económico europeo. Fin de la guerra fría.
- \*28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I).
- \*29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT).
- \*30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI.
- \*31 Estudio de “inteligencia operacional”.
- \*32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española.
- \*33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE.
- \*34 La energía y el medio ambiente.
- \*35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas de defensa.
- \*36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90.
- \*37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990.
- \*38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas.
- \*39 Las fronteras del Mundo Hispánico.
- \*40 Los transportes y la barrera pirenaica.
- \*41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX.

Nº

TÍTULO

- \*42 Las expectativas de la I+D de Defensa en el nuevo marco estratégico.
- \*43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III).
- \*44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II).
- \*45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental.
- \*46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa.
- \*47 Factores de riesgo en el área mediterránea.
- \*48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990).
- \*49 Factores de la estructura de seguridad europea.
- \*50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS.
- \*51 Los transportes combinados.
- \*52 Presente y futuro de la Conciencia Nacional.
- \*53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa.
- \*54 Evolución y cambio del este europeo.
- \*55 Iberoamérica desde su propio sur (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica).
- \*56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos.
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro.
- \*58 La sociedad y la Defensa Civil.
- \*59 Aportación de España en las Cumbres Iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992.
- \*60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España.
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este.
- \*62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas.

Nº

TÍTULO

- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial.
- \*64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español.
- \*65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario.
- \*66 Los estudios estratégicos en España.
- \*67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa.
- \*68 Aportación sociológica de la sociedad española a la Defensa Nacional.
- \*69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos.
- \*70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental.
- \*71 Integración de la red ferroviaria de la península Ibérica en el resto de la red europea.
- \*72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder.
- \*73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993).
- \*74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana.
- \*75 Gasto militar e industrialización.
- \*76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante.
- \*77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE).
- \*78 La red de carreteras en la península Ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes.
- \*79 El derecho de intervención en los conflictos.
- \*80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la Defensa Nacional.
- \*81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa.
- \*82 Los cascos azules en el conflicto de la ex Yugoslavia.
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI.

- \*84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos.
- \*85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP).
- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana.
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes.
- \*88 El mar en la defensa económica de España.
- \*89 Fuerzas Armadas y Sociedad Civil. Conflicto de valores.
- \*90 Participación española en las fuerzas multinacionales.
- \*91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos.
- 92 Balance de las Primeras Cumbres Iberoamericanas.
- \*93 La cooperación Hispano-Franco-Italiana en el marco de la PESC.
- \*94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales.
- 95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones.
- 96 Panorama estratégico 1997/98.
- 97 Las nuevas españas del 98.
- \*98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales.
- 99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio.
- 100 Panorama estratégico 1998/99.
- \*100 1998/99 Strategic Panorama.
- 101 La seguridad europea y Rusia.
- 102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX.
- \*103 La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual.
- 104 La profesionalización de las Fuerzas Armadas.
- 105 Claves del pensamiento para la construcción de Europa.

Nº	TÍTULO
106	Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010.
106-B	Maghreb: perception espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
*107	Panorama estratégico 1999/2000
*107	1999/2000 Strategic Panorama.
108	Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa.
109	Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso.
110	El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español.
111	Ideas sobre prevención de conflictos.
112	Panorama Estratégico 2000/2001.
*112-B	Strategic Panorama 2000/2001.
113	Diálogo Mediterráneo. Percepción española.
*113-B	Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole.
114	Apartaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica.
115	La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia.
116	El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz.
117	Panorama Estratégico 2001/2002.
*117-B	2001/2002 Strategic Panorama.
118	Análisis, Estrategia y Prospectiva de la Comunidad Iberoamericana.
119	Seguridad y defensa en los medios de comunicación social.
120	Nuevos riesgos para la sociedad del futuro.
121	La industria europea de defensa: Presente y futuro.
122	La energía en el espacio Euromediterráneo.
*122-B	L'énergie sur la scène euroméditerranéenne.

Nº	TÍTULO
123	Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica.
124	Nihilismo y terrorismo.
125	El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico.
*125-B	The mediterranean in the new strategic environment.
126	Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones.
127	Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional.
128	Comentarios de estrategia y política militar.
129	La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades.
*130	El papel de la inteligencia ante los retos de la Seguridad y Defensa Internacional.
131	Crisis locales y Seguridad Internacional: El caso Haitiano.
132	Turquía a las puertas de Europa.
133	Lucha contra el terrorismo y derecho internacional.
134	Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas.
*135	La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis.
136	Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos.
137	Iran, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en las estabilidad del Mediterráneo.
138	La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno.
139	Security sector reform: the connection between security, development and good governance.
140	Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima.
141	La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional.

Nº	TÍTULO
142	Del desencuentro entre culturas a la Alianza de Civilizaciones. Nuevas aportaciones para la seguridad en el Mediterráneo
143	El auge de Asia: implicaciones estratégicas.
144	La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad.
145	La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.
145 B	The European Security and Defense Policy (ESDP) after the entry into Force of the Lisbon Treaty.
146	Respuesta Europea y Africana a los problemas de seguridad en África.
146 B	European and African response to security problems in Africa.
147	Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis.
148	Conflictos, opinión pública y medios de comunicación. Análisis de una compleja interacción.
149	Ciberseguridad. Retos y amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio.
150	Seguridad, modelo energético y cambio climático.