

**GLOBALIZACIÓN, CRISIS ECONÓMICA,
POTENCIAS EMERGENTES...
DIEZ AÑOS DECISIVOS
PARA LA TRANSFORMACIÓN
DEL MUNDO**

REAL INSTITUTO ELCANO

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2012

Índice

	Pág.
PRÓLOGO	11
<i>S. A. R. el Príncipe de Asturias</i>	
PRESENTACIÓN.....	15
<i>Gustavo Suárez Pertierra</i>	

PRIMERA PARTE

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE LA CRISIS ACTUAL	21
<i>Robin Niblett</i>	
LA CRISIS ECONÓMICA Y LAS POTENCIAS EMERGENTES: ¿HACIA UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL?	35
<i>Narcis Serra</i>	
EL LUGAR DE LA UNIÓN EUROPEA EN UN NUEVO ORDEN INTERNACIONAL.....	49
<i>Vaira Vīķe-Freiberga</i>	
LOS DILEMAS DE UNA CHINA EN ASCENSO.....	63
<i>Sun Xuefeng</i>	
SURAMÉRICA: UN NUEVO PODER EMERGENTE	83
<i>María Emma Mejía</i>	

SEGUNDA PARTE

CAMBIO CLIMÁTICO EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI: HACIENDO BALANCE Y MIRANDO AL FUTURO.....	89
<i>Lara Lázaro Touza</i>	
DE LA GRAN RECESIÓN A UN MUNDO MULTIPOLAR	111
<i>Federico Steinberg</i>	
EL MERCADO DE LOS HECHOS Y DE LAS IDEAS EN EL ÁREA DE SEGURIDAD Y DEFENSA	127
<i>Félix Arteaga</i>	
AL-QAEDA Y EL TERRORISMO GLOBAL: DEL 11-S A LA MUERTE DE OSAMA BIN LADEN.....	139
<i>Fernando Reinares</i>	
DE PAKISTÁN AL PACÍFICO	153
<i>Pablo Bustelo</i>	
DEL 11-S A LAS REVOLUCIONES ÁRABES DE 2011: ABRIEN- DO PUERTAS A LA ESPERANZA	163
<i>Haizam Amirah Fernández</i>	
DIEZ AÑOS DE POLÍTICA EXTERIOR NORTEAMERICANA: DE LA «REVOLUCIÓN BUSH» A LA «DOCTRINA OBAMA»...	175
<i>Charles Powell</i>	
LA DÉCADA NO TAN PRODIGIOSA: DEL ESPÍRITU AMBI- CIOSO DE LAEKEN A LA CRISIS EXISTENCIAL DEL EURO.	191
<i>Ignacio Molina</i>	
LA EVOLUCIÓN DE LA UE COMO ACTOR GLOBAL: DIEZ AÑOS DE EXPECTATIVAS Y FRUSTRACIONES	207
<i>Alicia Sorroza</i>	
LAS RELACIONES POLÍTICAS UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA: LOS CAMBIOS QUE VAN DE LA CUMBRE EURO- LATINOAMERICANA DE RÍO DE JANEIRO (1999) A LA DE MADRID (2010)	227
<i>Carlos Malamud</i>	

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
LA INMIGRACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA: UN DECENIO DE TURBULENCIAS	245
<i>Carmen González Enríquez</i>	
¿HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE DESARROLLO INTERNACIONAL?	259
<i>Iliana Olivie</i>	
LA IMAGEN DE ESPAÑA EN EL EXTERIOR: DEBILIDADES, AMENAZAS, FORTALEZAS Y OPORTUNIDADES.....	271
<i>Javier Noya</i>	



Prólogo

S. A. R. el Príncipe de Asturias

Como Presidente de Honor del Real Instituto Elcano, al que me siento estrechamente unido, tengo la alegría de sumarme a este volumen conmemorativo del décimo aniversario de su creación. Desde el momento mismo de su nacimiento he sido testigo de la evolución de esta Fundación, impulsada por el trabajo de los hombres y mujeres que han hecho posible su expansión y consolidación.

Desde estas líneas reitero mi felicitación y gratitud a cuantos en este primer decenio han integrado e integran los órganos rectores y consultivos de este foro en su composición plural y diversa, a quienes han querido prestarle su apoyo o toman parte en sus encuentros y publicaciones y a los que han instaurado y hoy conforman sus áreas administrativas y de servicio. Gracias igualmente a las instituciones públicas y privadas, cuyo apoyo imprescindible y generoso a esta suma de afanes refuerza el alcance de la calidad, la eficacia y el prestigio logrados por el quehacer del Instituto, muy útil también para mi actividad internacional como Heredero de la Corona.

Detrás de un esfuerzo de esta índole encontramos un largo proceso lleno de ilusiones y dificultades que finalmente ha dota-

do a España de un centro de excelencia dedicado al conocimiento de las relaciones internacionales y del papel de nuestro país en el mundo. Misión deseable hace una década e imprescindible en estos momentos. En efecto, cabe recordar que nuestra cultura, nuestra ciencia, nuestra economía y la misma vida cotidiana en España han alcanzado un alto grado de apertura, derivada de los cada día más frecuentes contactos de los españoles con el mundo globalizado y competitivo que también contribuyen por su parte a transformar.

Hoy el Real Instituto Elcano articula disciplinas científicas diversas no sólo para ofrecer prospectivas sobre países, áreas, instituciones y temas de especial interés, sino para allanar los procesos de toma de decisiones de nuestros numerosos compatriotas que trabajan en estrecha relación con la realidad internacional.

De hecho, el lector podrá redescubrir no pocos de esos logros y cualidades en este volumen que tiene entre sus manos. Constatará que el proceso de globalización ha experimentado una notable aceleración en el último decenio, hasta el punto de que la interdependencia es uno de los fenómenos que mejor caracterizan las relaciones entre Estados, estimulada en no poca medida por países que participan con nuevo protagonismo en la escena mundial. Podrá igualmente deducir que, como resultado, se ha convertido en un lugar común afirmar que el mundo evoluciona hacia un sistema multipolar. Verá que los expertos subrayan unánimes que el entorno internacional está cambiando, aunque no coincidan en sus previsiones sobre la configuración futura del orden internacional.

Estas páginas muestran una vez más que el Real Instituto Elcano está presente en debates indispensables, como puso de relieve el acto conmemorativo de su décimo aniversario, celebrado en el Museo del Prado el pasado mes de junio. Un acto dedicado al análisis de las consecuencias de la crisis económica internacional y el auge de las potencias emergentes en el marco del «gobierno de la globalización». Asimismo este texto refleja las reflexiones de los prestigiosos ponentes internacionales que intervinieron entonces, además del sugestivo análisis de los investigadores del Instituto, cada uno desde su área de especialización. En suma, el lector encontrará una reflexión bien documentada sobre el mundo en que vivimos al principio de esta segunda década del siglo XXI.

PRÓLOGO

Hace diez años señalé en una reunión del Patronato del Real Instituto Elcano que desde este foro se podía pensar en libertad sobre el mundo y, ante todo, sobre España en el mundo. Transcurrida esta primera década de fructífera actividad, y como apunté en el acto celebrado en el Museo del Prado al que antes me refería, hoy podemos afirmar que nuestra institución seguirá creciendo en importancia a medida que haya más mundo en España y más España en el mundo.



Enrique de Asturias

Presentación

Gustavo Suárez Pertierra

Presidente, Real Instituto Elcano

Los diez años transcurridos desde el nacimiento del Real Instituto Elcano en 2001 han visto una notable transformación del mundo a cuyo estudio y comprensión se dedica nuestra institución. En pocas palabras, el fenómeno al que hemos asistido puede definirse como una intensificación y aceleración sin precedentes del proceso de globalización en el que estamos inmersos desde hace ya varias décadas. Algunos autores lo han descrito como la segunda gran revolución económica y social de la era contemporánea, comparable a la Revolución Industrial. Sin embargo, ésta tan sólo afectó a un tercio de la población del planeta, mientras que el fenómeno actual es de alcance global. Además, éste es un proceso mucho más rápido: mientras que la Revolución Industrial tardó entre un siglo y un siglo y medio en propagarse, la transformación actual podría completarse en tan sólo un par de décadas.

La globalización tiene alcances amplísimos, de consecuencias a menudo imprevisibles, y genera perdedores, además de ganadores. Sin embargo, frente a quienes tan a menudo destacan las consecuencias negativas, también hay que poner en valor las positivas. El fenómeno al que nos referimos ha permitido, según algunos cálculos recientes, que en el último lustro hayan escapado de la pobreza extrema unos 500 millones de personas, aunque todavía viven en ella casi 900 millones de seres humanos. También ha hecho posible —o al menos no ha sido obstáculo para que se produjera— la consolidación de los sistemas democráticos: según Freedom House, 87 de los 194 Estados que existen en el mundo

(un 45 por 100) podían considerarse libres en 2010, si bien es cierto que desde mediados de la década pasada se han producido algunos retrocesos, de tal manera que la situación en 2010 era similar a la existente a principios de siglo. Esperemos que los acontecimientos vividos en el Mediterráneo meridional y Oriente Medio a lo largo de 2011 permitan invertir esta tendencia, impulsando la propagación de la democracia y los derechos humanos en toda la región.

Al socaire de esta transformación, la sociedad internacional se ha hecho crecientemente compleja e inestable. Se afirma con frecuencia que asistimos a la aparición de un nuevo orden multipolar, y se aduce para justificarlo que seis grandes bloques o potencias (EEUU, Europa, China, Rusia, Japón y la India) representan el 50 por 100 de la población mundial, el 75 por 100 del PIB y algo más del 80 por 100 del gasto militar total. Sin embargo, no es menos cierto que emergen con fuerza otras potencias regionales que actúan con cierta independencia de estos bloques, como son África del Sur, Brasil, Indonesia, México y Turquía, entre otras. Por otro lado, aunque el Estado-nación sigue protagonizando las relaciones internacionales, proliferan los actores no estatales que en ocasiones son más influyentes que los primeros: las grandes multinacionales (que ya no son sólo estadounidenses, japonesas o europeas); ciertas ONG de ámbito trasnacional; los medios de comunicación (como al-Jazeera en el mundo árabe); o incluso algunas organizaciones terroristas que actúan en red o se comportan como franquicias (el caso de al-Qaeda). El resultado de todo ello es que en la actualidad el poder está crecientemente difuminado, lo cual dificulta enormemente la tarea de ordenarlo y canalizarlo.

En este contexto, parece evidente que la crisis económica y financiera actual está acelerando el proceso de redistribución del poder que ya se había iniciado antes de 2008. Hoy nadie pone en duda que el poder mundial está cambiando de manos: del viejo Occidente, se está trasladando al nuevo Oriente. Es posible, como afirma Angus Maddison, que estemos asistiendo a un «retorno al pasado», ya que el predominio occidental es un fenómeno relativamente reciente, que data tan solo del siglo XVIII; sea como fuere, es indudable que se está produciendo una gran convergencia económica mundial que podría cerrar definitivamente la brecha abierta entonces entre Occidente y el resto del mundo. No está tan claro, en cambio, si dicha convergencia se trasladará de inmediato al ámbito político, ni las consecuencias que ello podría tener para la futura configuración del orden internacional.

Como es evidente, estos fenómenos han suscitado el interés permanente del Real Instituto Elcano, que les ha dedicado una atención priori-

taria durante estos años. De ahí que cuando decidimos organizar un acto de especial relevancia para conmemorar nuestro décimo aniversario en el Museo del Prado el 20 de junio de 2011, eligiésemos como tema de debate: *La crisis económica y las potencias emergentes: ¿hacia un nuevo orden internacional?* En dicho acto, cuya clausura estuvo presidida por SAR el Príncipe de Asturias, y que contó también con la intervención de Trinidad Jiménez, ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación, tomaron la palabra un nutrido grupo de expertos, cuyas intervenciones se recogen en la primera parte de este volumen: María Emma Mejía, secretaria general de UNASUR; Robin Niblett, director del Royal Institute of International Affairs (Chatham House); Narcís Serra, presidente de la Fundación CIDOB; y Vaira Vike-Freiberga, ex presidenta de la República de Letonia. A ellas se añade una contribución de Sun Xuefeng, profesor asociado y vicedecano del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Tsinghua (China). Quisiera aprovechar la ocasión que me brinda esta Presentación para agradecerles una vez más que hayan querido compartir con nosotros la celebración de diez años de trabajo e ilusiones.

Además de reunir las aportaciones de tan destacadas personalidades, también hemos querido plasmar en este volumen las reflexiones de los investigadores del Real Instituto Elcano sobre la evolución de sus temas de estudio y análisis a lo largo de esta década: Haizam Amirah Fernández, Félix Arteaga, Pablo Bustelo, Carmen González Enríquez, Lara Lázaro, Carlos Malamud, Ignacio Molina, Javier Noya, Iliana Olivé, Charles Powell, Fernando Reinares, Alicia Sorroza y Federico Steinberg. Lamentablemente, el estado de salud de Jaime Otero, investigador principal del área de Lengua y Cultura desde el nacimiento del Instituto, no le ha permitido contribuir también a este volumen, como hubiese sido su deseo. Soy muy consciente de que sin el trabajo y el entusiasmo de todos ellos nuestra institución no habría alcanzado el reconocimiento del que goza actualmente, y estoy seguro de que sus aportaciones permitirán al lector hacerse una idea más cabal de los complejos fenómenos y problemas que han ocupado habitualmente la atención del Real Instituto Elcano, y que sin duda seguirán haciéndolo en el futuro.

Algunas reflexiones sobre las consecuencias de la crisis actual

Robin Niblett

Director, Chatham House

El orden internacional como parte de un sistema de Estados más o menos soberanos supone la ausencia de conflictos importantes entre dichos Estados. Implica su aceptación general de las normas de conducta internacional que protegen la paz y les permiten perseguir sus objetivos de manera competitiva, pero sin poner en peligro la paz y la prosperidad de los demás. El orden internacional no implica la ausencia de conflictos a bajo nivel en diferentes lugares del mundo ni la desaparición de otras formas de injusticia. Desde una perspectiva europea, por tanto, la pregunta de si estamos avanzando hacia un «nuevo orden internacional» suele implicar que se está produciendo una transferencia de poder desde los Estados de Occidente hacia los Estados de Oriente y, por tanto, de «nosotros» a «ellos». Desde esta perspectiva, el orden internacional podría descomponerse fácilmente en los próximos años. Los conflictos internacionales a gran escala fueron uno de los rasgos característicos de principios del siglo XX, cuando las dos guerras mundiales vinieron acompañadas de un reajuste del equilibrio de poder entre los Estados de Europa, Oriente Medio y la región de Asia-Pacífico. El nuevo reajuste que tuvo lugar al finalizar la Segunda Guerra Mundial evolucionó hasta cristalizar en una Guerra Fría entre el bloque occidental encabezado por EEUU y sus protectorados, por un lado, y la Unión Soviética y su red de Estados asociados, por otro. Lo que se teme es que China, la India, Brasil y otras potencias emergentes decidan pasar por alto cada vez más las normas, reglas y acuerdos ins-

titucionales establecidos por EEUU y las naciones europeas a partir de 1945, o que traten de redefinirlos en su propio beneficio. Como mínimo, podrían limitar los esfuerzos realizados por algunos en Occidente por ampliar o profundizar esas reglas o instituciones, transformando el Protocolo de Kioto en un acuerdo mundial de lucha contra el cambio climático, por ejemplo, o profundizando el proceso de apertura de mercados mediante la Ronda de Doha de negociaciones en materia de comercio.

¿Pero realmente es este cambio en el centro de gravedad económico mundial (y, en última instancia, de poder, que pasará de los Estados de Occidente a los de Oriente y de los del Norte a los del Sur) la tendencia mundial definitoria en el contexto del orden internacional? Yo diría que no. Aunque las potencias occidentales se enfrentan a un gran número de problemas, como explicaremos más adelante, las potencias emergentes sufren a su vez desafíos estructurales, mientras que Occidente aún conserva una serie de atributos importantes con respecto a ellas. Asimismo, la actual crisis económica está acentuando el proceso de interdependencia política y económica entre todos los Estados (emergentes y establecidos). En vez de limitarse a provocar un traspaso de poder de los países de Occidente a los países del Este, lo que están consiguiendo estos nuevos acontecimientos es unir cada vez más a los países de Occidente y Oriente, a los del Norte y los del Sur.

Como resultado, estamos asistiendo a una profundización del marco existente del orden internacional posterior a 1945, conforme al cual los Estados-nación han creado diversas normas para evitar que surjan conflictos entre los Estados y permitirles entablar relaciones aún más estrechas a nivel económico, sin interferir innecesariamente en los asuntos políticos internos de cada uno. Ciertamente, este sistema presenta excepciones, como la UE y su moneda única, la Corte Penal Internacional o el concepto de «responsabilidad de proteger», pero estas excepciones se sitúan en los márgenes del sistema internacional existente, más que constituir la piedra angular de un nuevo orden. Durante los próximos diez a veinte años al menos, a medida que las potencias emergentes vayan adquiriendo más autonomía y poder político, lo más probable es que reproduzcan el comportamiento de las potencias occidentales y promuevan sus propios intereses en el marco de las instituciones, sin otorgarles a éstas más poder del estrictamente necesario. En otras palabras, los Estados más poderosos del planeta tratarán de gestionar su interdependencia mediante la negociación política internacional, más que mediante nuevas formas de gobernanza mundial.

Los verdaderos desafíos para el orden internacional existente provendrán no de las potencias ya establecidas o de las emergentes, sino de

fuerzas mundiales que quedan fuera de su control y de grupos y entidades no estatales que tratan de socavar el proceso de globalización que cada día vincula con más fuerza a la totalidad de los Estados y sociedades. Para garantizar la continuidad y profundización del orden mundial en los próximos decenios del siglo XXI, será necesario que los gobiernos, tanto de Occidente como de las potencias emergentes, aumenten la resistencia de sus países ante las crisis internas y externas y, como se sugiere más adelante, establezcan una mayor cooperación a nivel regional como experiencia previa a una mayor cooperación a nivel internacional.

La crisis económica es, de hecho, una «crisis occidental»

EEUU, la mayoría de los Estados de Europa y Japón, que, junto con Canadá y Australia, han constituido el núcleo de «Occidente» en los últimos cincuenta años, están experimentando un debilitamiento estructural de los motores de su crecimiento interno. Sin duda, este debilitamiento podría poner en peligro un orden internacional fundamentado en el dominio económico y militar de Occidente en la escena internacional.

Aunque Japón lleva casi veinte años registrando un lento crecimiento y una disminución de su contribución al PIB mundial, parece que las naciones europeas no han empezado a admitir hasta ahora, a raíz de la crisis financiera mundial, hasta qué punto también ellas se enfrentan a problemas estructurales que limitarán su futuro crecimiento. La primera limitación viene impuesta por su demografía. La mayoría de los cálculos coinciden en que la proporción de mayores de 65 años con respecto al total de la población aumentará en Europa desde aproximadamente el 17 por 100 del año 2000 hasta más de un 30 por 100 en 2050, para cuando más de la mitad de la población europea superará los cuarenta y nueve años. El comienzo de este proceso ya está generando déficits estructurales en muchos de los presupuestos de la UE y obligando a los gobiernos a reformar los generosos sistemas europeos del Estado del bienestar que habían venido caracterizando los pactos sociales con sus ciudadanos. En Europa, las amplias divergencias en las tasas de empleo entre los jóvenes, las mujeres y los ancianos plantean limitaciones adicionales al crecimiento. Las considerables diferencias en los logros educativos (especialmente entre los países del Mediterráneo y los del norte de Europa) entrañan sus propios riesgos para la futura competitividad internacional de Europa. El nivel de asistencia a la universidad en Europa oscila entre el 20 por 100 y el 40 por 100, pero aun en los países con mayor asistencia ésta no alcanza el 50 por 100 registrado en Corea del Sur o Japón. También se observan divergencias similares en la enseñanza secundaria: mientras que el 90 por 100 de los estudiantes de los países nórdicos termina la

educación secundaria, en Portugal sólo lo hace aproximadamente el 45 por 100.

El descenso en el crecimiento de Europa también tendrá efectos geopolíticos. La mayoría de los presupuestos de defensa europeos han disminuido hasta situarse por debajo del 2 por 100 del PIB, lo que limita la capacidad de Europa para proyectar su poderío militar en el exterior. A medida que los gobiernos europeos se esfuerzan por adaptarse a sus circunstancias más limitadas, la cohesión con respecto a cuestiones externas como la operación militar contra el coronel Gadafi o el mantenimiento de una fuerza de combate eficaz en Afganistán se ha hecho cada vez más difícil, a pesar de la aprobación de nuevos mecanismos de coordinación intracomunitaria recogidos en el Tratado de Lisboa de 2009. Y lo que es quizá más importante, la mezcla de inercia europea con respecto a las cuestiones de seguridad internacional y el nuevo interés estratégico de EEUU en Asia, donde el ascenso de China pone en peligro la influencia y las alianzas que desde hace tiempo mantenía EEUU, está debilitando la alianza transatlántica.

EEUU no se enfrenta a los mismos desafíos demográficos que sus socios europeos, aunque ahora parece estar sufriendo sus propios problemas económicos estructurales. Por ejemplo, su desempleo se ha mantenido estable en aproximadamente el 9 por 100 durante los dos últimos años, una cifra que prácticamente duplica a la de finales de la década de los noventa y la mayor parte de la década de 2000 y que es sólo ligeramente inferior a la de la UE-27, que volvió a alcanzar el 9,5 por 100 en la primera mitad de 2011. Quizá la elevada tasa de desempleo y el lento ritmo de creación de empleo que EEUU está experimentando en la actualidad no sean una mera secuela del despalancamiento del crédito. Como señaló Michael Spence en la edición de *Foreign Affairs* de julio/agosto de 2011, en la actualidad, muchas empresas multinacionales estadounidenses están creando más empleo en el extranjero que en su propio país y centrando su creación de empleo en los dinámicos mercados del Este asiático, que ofrecen mano de obra bien formada y a buen precio.

Hoy en día las economías de EEUU, Japón y los principales países de Europa dependen de las exportaciones a China y a otros mercados emergentes para poder impulsar su propia tasa de crecimiento marginal. En 2010, el presidente Obama hizo de las exportaciones un elemento central de su estrategia de crecimiento para EEUU. De forma similar, los dirigentes políticos de Francia, Alemania y el Reino Unido están volviendo la vista a Beijing y Nueva Delhi para tratar de dinamizar sus exportaciones. Asimismo, el Reino Unido ha anunciado una nueva «diplomacia comercial» que convierte el mayor acceso de los bienes y servicios británicos a

los mercados emergentes en un elemento central de las atribuciones del *Foreign Office* británico.

Este reajuste en el equilibrio económico está contribuyendo al debilitamiento de la influencia estratégica de Occidente en todo el mundo, desde Oriente Medio y América Latina hasta el sudeste asiático y el África subsahariana. En primer lugar, las potencias regionales de cada una de estas regiones (Turquía e Irán en Oriente Medio, Brasil en Sudamérica, China en el sudeste asiático y Sudáfrica en el África subsahariana) compiten en la actualidad con mucha más eficacia por aumentar su influencia con respecto a EEUU en las capitales de dichas regiones, en parte por su creciente magnetismo económico y en parte, porque se han beneficiado del descenso en la legitimidad y la credibilidad de EEUU como líder mundial durante y después de la Administración de George W. Bush. En segundo lugar, las organizaciones regionales (como la ASEAN, la Cumbre de Asia Oriental, la UNASUR, la Unión Africana y la Organización de Cooperación de Shanghai, por ejemplo) también están haciendo peligrar la influencia de EEUU y Occidente en todo el mundo. En tercer lugar, la influencia de Occidente está disminuyendo asimismo en las principales instituciones internacionales del mundo, como la ONU, el FMI y la OMC, donde actualmente las potencias emergentes están adoptando una línea mucho más independiente. El signo más claro de este cambio fue el nombramiento del G-20 (en la cumbre del G-20 celebrada en Londres en 2009) como principal foro mundial de coordinación económica internacional, en lugar del G-7, encabezado por Occidente.

Por último, las percepciones también son importantes para el surgimiento de un nuevo orden internacional. En una encuesta realizada por *ABC News/Washington Post* en 1997, en la que se preguntaba cuál sería la nación líder veinte años después, el 56 por 100 de los estadounidenses respondió que sería EEUU y sólo el 9 por 100 respondió que sería China. En una encuesta similar realizada por *ABC News/Washington Post* en 2011, sólo el 35 por 100 dijo que sería EEUU, mientras que el 38 por 100 respondió que sería China. La percepción cada vez mayor entre los ciudadanos estadounidenses de que su poder relativo está disminuyendo podría llegar a convertirse en una profecía auto-cumplida. Esto, a su vez, debilitaría la voz de EEUU y Occidente en la escena internacional.

¿Cuánto poder tienen las potencias emergentes?

Resulta fácil sobreestimar el poder de las potencias emergentes en medio de una crisis económica occidental. Cualquier cambio en el equilibrio de poder debe interpretarse en términos relativos antes de evaluar

su posible efecto en el orden internacional. Además, todas las potencias emergentes se enfrentan a sus propios desafíos internos aun cuando colectivamente su poder económico vaya en aumento.

China es un perfecto ejemplo de ello. El rápido envejecimiento de su población ha empujado al país a una carrera desesperada por enriquecerse antes de envejecer. El envejecimiento de la población china y la ausencia de una red de seguridad social en el país están incentivando el ahorro por encima de la inversión y el gasto (y por tanto contribuyendo al superávit por cuenta corriente de China). Sin embargo, esta súbita búsqueda de crecimiento ha generado una desafección cada vez mayor entre ciertos sectores de la población china, que se sienten desarraigados o desfavorecidos por la actual asignación de los activos y la riqueza (en 2010 se registraron 180.000 protestas o «incidentes de masas», frente a los 60.000 de 2006). Esto significa que el Partido Comunista debe esforzarse aún más por mantener su legitimidad al tiempo que se ve obligado a gestionar un conjunto de dinámicas económicas y políticas internas cada vez más complejas. Entre los problemas internos que acapararán la atención de los dirigentes chinos en los próximos años figuran la necesidad de contener la inflación y las burbujas de precios de los activos; conseguir que la economía deje de depender de las exportaciones y lograr un mayor equilibrio en favor del consumo interno; y limitar el voraz apetito de recursos (alimentos, agua y energía) del país. Los problemas de Occidente parecen más manejables, comparados con los enormes desafíos a los que se enfrentan los dirigentes chinos.

Lo mismo podría decirse del resto de potencias emergentes del mundo. La India ha alcanzado recientemente unos niveles de crecimiento económico anual similares a los de China, y algunas de sus mayores empresas, como Tata, Reliance, Wipro e Infosys, están adquiriendo una gran relevancia internacional. Aun así, la India sigue luchando por superar la carga que suponen los elevados índices de pobreza y analfabetismo de su población, la corrupción política generalizada y una inflación galopante, mientras que los mayores niveles de crecimiento económico del país dejan al descubierto una escasez de mano de obra cualificada y cuellos de botella en la generación de electricidad, el transporte y otros aspectos de las infraestructuras físicas. Brasil se ha convertido en uno de los principales exportadores de alimentos del mundo, y sus sectores aeroespacial y energético también están acortando distancias con sus homólogos occidentales. Sin embargo, la inflación también se está convirtiendo en un problema económico grave, no sólo por los mayores precios de los alimentos y la energía (a medida que las demandas de unos consumidores con mayor poder adquisitivo se topan con restricciones en

la oferta interna), sino también por la mayor estratificación observada entre un amplio número de jóvenes pobres y sin formación y una clase cosmopolita y bien formada mucho menos numerosa, pero cada vez más integrada en la economía mundial.

Las potencias emergentes también se enfrentan a riesgos de carácter geopolítico. El aumento de su poder económico y militar suscita sospechas entre sus vecinos, aspecto este que podría limitar su poder e influencia regionales en el futuro. La postura cada vez más enérgica de China con respecto a sus reivindicaciones sobre el mar de China Meridional ha activado las alarmas entre las naciones del sudeste asiático, muchas de las cuales han vuelto la vista a EEUU con la esperanza de que éste siga asumiendo su papel de garante externo de la seguridad y la estabilidad en la región. La India tiene que hacer frente a unas tensas relaciones con sus principales vecinos, entre ellos Pakistán, China, Nepal y Bangladesh. El que mejor ha gestionado la mejora de su situación en la región ha sido Brasil, pero incluso en este caso las sospechas suscitadas por el tamaño relativo de su economía han limitado su capacidad de presión para poder propugnar una mayor integración económica en la región. Por el contrario, EEUU y los países europeos gozan de unos vecinos relativamente pacíficos y su seguridad no se ve verdaderamente amenazada por ningún factor externo.

La influencia regional o internacional de las potencias emergentes también presenta otras limitaciones. Excepto Brasil, todas las demás potencias emergentes aún tienen que conseguir proyectar sobre sus vecinos o sobre otros países el tipo de *soft power* de atracción o imitación que consiguen desprender EEUU y los países europeos con mayor éxito. Los sistemas democráticos de EEUU y Europa siguen siendo un modelo para otros países (el caso más reciente sería el de ciertas partes del mundo árabe) de un modo que ni el sistema chino (comunista autoritario) ni el sistema ruso (estatal autoritario) consiguen alcanzar.

Las marcadas diferencias entre los sistemas políticos y los intereses nacionales de Brasil, China, Rusia y la India también limitan su influencia internacional. A pesar de reunirse anualmente junto con Sudáfrica en la cumbre de los BRIC, aún no han adquirido la costumbre de actuar de forma concertada en conferencias o instituciones internacionales clave. Por el contrario, EEUU y los países europeos, a pesar de la preocupación suscitada por el reciente debilitamiento de la Alianza Atlántica y las relaciones trasatlánticas, han seguido manteniendo interés en las consultas sobre cuestiones económicas y políticas, además de conservar las estructuras oficiales y oficiosas para ello. La elección del nuevo director gerente del FMI en 2011 es un buen ejemplo: las potencias emergentes

no consiguieron una actuación conjunta para proponer un candidato alternativo a Christine Lagarde. Donde sí han demostrado su eficacia, sin embargo, es en el bloqueo de algunas de las prioridades internacionales de las potencias occidentales, ya sea con respecto a un endurecimiento de las sanciones a Irán, la conclusión de la ronda de negociaciones en materia de comercio de la OMC o la consecución de avances en las negociaciones internacionales sobre cambio climático. Aun así, incluso en estos casos lo que han hecho normalmente es beneficiarse de las divisiones existentes entre los países occidentales, más que ofrecer un enfoque alternativo convincente.

La limitación última a la capacidad de las potencias emergentes para desafiar el orden internacional existente viene impuesta por el hecho de que su éxito económico y su estabilidad política dependen, tanto como los de Occidente, del buen funcionamiento de una economía mundial abierta. La UE y EEUU son el primer y el segundo mayor mercado comercial de China y, junto con Japón, sus principales fuentes de inversión extranjera directa (IED) y alianzas tecnológicas. Además, China depende del mercado del Tesoro estadounidense para «esterilizar» (es decir, neutralizar) su superávit comercial, cada vez mayor. Tanto China como la India y Brasil están invirtiendo cada vez más en la UE y EEUU para aumentar la cuota de mercado. Más que desencadenar una competencia de suma cero con Occidente para acumular influencia geopolítica y supremacía económica, el ascenso de las potencias emergentes está aumentando sus niveles de interdependencia con los países occidentales.

¿Puede recuperarse Occidente?

Otro aspecto que limita el ascenso de un nuevo orden mundial tiene que ver con la gran fuerza residual de EEUU y la UE que, lejos de decaer, seguirán siendo probablemente dos de los principales actores mundiales durante mucho tiempo. La fortaleza innata de EEUU es bien conocida: sus fuerzas armadas superan con creces a las de cualquier otro país en cuanto a poder, sofisticación y alcance, y seguirán haciéndolo, al menos, durante los próximos veinte años. El joven perfil demográfico de EEUU es reflejo de su continua apertura a la inmigración y compensará el envejecimiento de la generación fruto de su *baby boom*. La apertura, transparencia y riqueza de su economía ofrece una sólida plataforma interna para el crecimiento económico. Estos atributos, junto con su sistema de enseñanza superior, líder en el mundo, y la gran actividad de sus mercados internos de capital, han convertido a EEUU en el centro mundial de la innovación tecnológica, en un momento en que dicha innovación

es un motor fundamental de competitividad económica internacional. Asimismo, EEUU también tiene la ventaja de disfrutar de un fácil acceso a recursos alimentarios y energéticos (su explotación de reservas masivas de gas no convencional ha supuesto el impulso más reciente a su futura estabilidad económica), que hace que dependa menos de las importaciones de estos recursos vitales que cualquiera de las potencias emergentes, exceptuando a Rusia y a Brasil.

Hoy en día resultaría fácil subestimar la capacidad de resistencia de Europa. Sin embargo, a pesar de la actual crisis de la zona euro, Europa sigue albergando tres de las economías más competitivas del mundo según el *Informe de competitividad global 2010-2011* del Foro Económico Mundial (la núm. 1, la más competitiva, sería Suiza, la núm. 2 Suecia y la núm. 5 Alemania; junto con Singapur en el núm. 3 y EEUU en el núm. 4), seis de las primeras diez y trece de las primeras veinticinco. Además, tardarán bastante en perder estas sólidas clasificaciones. Europa alberga muchas empresas e industrias de talla mundial (33 de las 100 principales según la lista de las 500 empresas más importantes del mundo del *Financial Times* de 2010) y compite con EEUU en muchas áreas de alta tecnología e innovación. También es líder mundial en servicios como las finanzas, el derecho, la contabilidad, el diseño, la educación y las comunicaciones, que serán mucho más difíciles de reproducir en las economías emergentes que la pura fortaleza industrial pero que resultan fundamentales para aumentar la productividad y generar riqueza. Y, a pesar de todas sus tensiones y deficiencias, la UE reúne a 500 millones de ciudadanos europeos relativamente ricos en un mercado único que, con toda probabilidad, más que fragmentarse se desarrollará aún más en los próximos años (para responder al desafío económico planteado por las potencias emergentes y la crisis del euro). Y hay un margen considerable para una mayor integración, especialmente en el sector servicios, al que en gran parte siguen sin aplicarse las normas del mercado único.

Ciertamente, es poco probable que la UE pueda competir alguna vez con EEUU o, en el futuro, con China, como potencia militar mundial. Es probable que la política exterior y de seguridad siga siendo un área donde se mantengan los procesos intergubernamentales dentro de la UE y, por ende, también los enfoques de mínimo común denominador. Sin embargo, el tamaño y la coordinación interna del mercado único suponen que la UE será una potencia mundial en las esferas de las negociaciones comerciales, las normas de inversión y el establecimiento de estándares y normas que definan áreas de actividad económica mundial totalmente nuevas, como las energías renovables. En este contexto es importante que tanto la UE como los Estados europeos ya estén bien representados y versados en las operaciones de las principales organiza-

ciones internacionales del mundo, una ventaja a la que no renunciarán ni pronto ni con facilidad. Asimismo, el largo historial de gobernanza democrática, de sistemas de bienestar establecidos, de adhesión general al Estado de Derecho y de sociedades civiles fuertes en toda la UE significa que Europa tiene muchas posibilidades de seguir siendo un bastión de estabilidad política y social, aunque las potencias emergentes atraviesen transiciones políticas y económicas dolorosas y potencialmente desestabilizadoras.

Resulta muy probable que EEUU conserve gran parte del poder adquirido durante su periodo de supremacía mundial de la última parte del siglo xx. Del mismo modo, resulta más probable una UE sólida en los próximos decenios a un colapso causado por la tensión interna generada por su reciente ampliación y la tensión externa provocada por el auge de competidores económicos. Sin embargo, para poder resistir, tanto el joven EEUU como esta Europa en proceso de envejecimiento deberán aprovechar el dinámico crecimiento económico que está teniendo lugar fuera de sus fronteras, sobre todo en Asia y en América Latina. El acceso a los crecientes mercados de exportación de las potencias emergentes y, cada vez más, a sus crecientes reservas de potenciales inversiones extranjeras resultará fundamental para el mantenimiento de la prosperidad de Occidente, de la misma forma que las potencias emergentes dependerán del acceso a la riqueza de los mercados y la base tecnológica de Occidente.

¿Hacia un nuevo orden internacional?

Probablemente, la interdependencia económica cada vez mayor entre las potencias ya establecidas y las potencias emergentes será el rasgo característico del nuevo orden internacional. Dada la fortaleza residual de Occidente y la persistente vulnerabilidad de las potencias emergentes, es poco probable que se produzca un reajuste «de suma cero» en el equilibrio de poder en favor de los países del Este y, por ende, un cambio fundamental en el orden internacional. Sin embargo, un nuevo orden internacional basado en unos niveles cada vez mayores de interdependencia internacional no es un escenario inevitable. Una de las principales fuentes de posibles conflictos entre los Estados en los próximos años será la competencia por los recursos naturales derivada del rápido crecimiento económico mundial y una mayor renta disponible. Hasta que la innovación tecnológica no mejore drásticamente los niveles de producción y eficiencia energéticas, contribuya a aumentar la producción de alimentos y el consumo de agua de forma sostenible y reduzca la dependencia del

ser humano de determinados minerales distribuidos de forma desigual por todo el planeta, existe el riesgo de que, para garantizar el acceso a estos productos básicos, los Estados se enfrenten unos a otros, independientemente de su nivel de interdependencia económica general y de los riesgos que ello implicaría.

Sin embargo, también es posible que los principales riesgos para el orden internacional durante los próximos decenios provengan no de acciones precipitadas o imprudentes de los Estados, sino de factores completamente externos al sistema de Estados. En primer lugar, la interdependencia económica lleva aparejado su propio conjunto de vulnerabilidades para las sociedades. En la actualidad, los efectos de las catástrofes naturales se propagan de una parte del mundo a la otra (tal es el caso, por ejemplo, del *tsunami* de Japón, de las cadenas de suministro *just-in-time* de EEUU o de la nube de ceniza provocada por los volcanes islandeses, que paralizó el tráfico aéreo en gran parte del norte de Europa y cuyos efectos amenazaron con extenderse a las economías de la región). Asimismo, los considerables cambios experimentados por el clima terrestre, que hicieron caer imperios en el momento de producirse en los tres últimos milenios, amenazan ahora con tener un efecto dominó a través de las fronteras de los Estados en lo que se refiere a los flujos de migrantes, la transmisión de enfermedades o las interrupciones en el suministro de alimentos.

La interdependencia también aumenta la vulnerabilidad de las sociedades de todo el mundo a actos destructivos de individuos o grupos extremistas, anarquistas o delictivos. La infraestructura nacional puede verse atacada por *ciberhackers*. Los atentados terroristas, o el miedo a que se produzcan, pueden hacer que prácticamente se paralicen las redes nacionales e internacionales de transporte. Y un atentado biológico bien ejecutado por un individuo podría propagarse a otros países y obligar a los gobiernos a instaurar controles fronterizos que frenarían en seco el comercio nacional e internacional.

El principal desafío para el orden internacional, por tanto, viene representado por el hecho de que los gobiernos, las empresas y las sociedades de Este y Oeste, Norte y Sur, no consigan entender hasta qué punto son interdependientes y, en consecuencia, no creen o refuercen normas, reglas e instituciones comunes que aumenten su grado de resistencia y su capacidad para gestionar el efecto de todos estos acontecimientos. Se tardará mucho tiempo en adaptar las instituciones internacionales existentes para poder hacer frente a estos riesgos, debido a la primacía del concepto de soberanía en los nuevos acuerdos multilaterales tanto por las potencias existentes como por las potencias emergentes. Y aunque

nuevas instituciones internacionales como el G-20 puedan ofrecer un foro más legítimo para la cooperación en materia de política internacional que las antiguas, como la ONU, lo más probable es que se vean limitadas por el mismo instinto de gobernanza soberana de la mayoría de sus miembros.

En este contexto destacan dos prioridades. En primer lugar, todos los Estados necesitan profesionalizar y mejorar la prestación de servicios clave que promuevan la seguridad y permitan una prosperidad y un crecimiento sostenibles. Para los países de Occidente esto implicará importantes reformas de sus sistemas de bienestar, que siguen siendo industriales en cuanto a su tamaño y su enfoque y que aún no se han adaptado al cambio en el perfil demográfico de Occidente y a la reducción de sus futuras tasas de crecimiento económico. También implicará encontrar formas más asequibles de mantener la seguridad interior y exterior, tanto en lo que respecta a conseguir reducir el atractivo y el efecto de los atentados terroristas o los ataques delictivos contra sus sociedades, como a contribuir a aumentar el nivel de seguridad fuera de sus fronteras. En este sentido, la disuasión militar será tan importante como los incentivos para reducir las disparidades en términos de riqueza y de seguridad humana existentes entre ellos y sus vecinos más pobres.

Para las propias potencias emergentes y para la mayoría de los países del mundo en desarrollo la prioridad será crear instituciones y procesos políticos (como sistemas judiciales que funcionen y sociedades civiles dinámicas) que implanten una cultura de mayor transparencia y rendición de cuentas. De lo contrario, los niveles cada vez mayores de crecimiento económico podrían dar lugar a episodios de agitación social o a burbujas económicas insostenibles. Cualquiera de estos dos casos amenazaría con frenar el proceso de reajuste económico y político mundial que está teniendo lugar.

Por último, una mayor integración regional podría servir de útil puente hacia un futuro en que la expresión «gobernanza mundial» empiece a cobrar verdadero sentido. Aunque probablemente pocos grupos de Estados emularán a la UE en lo que respecta a la creación de métodos de gobernanza política e instituciones supranacionales, el mayor nivel de cooperación y consultas entre agrupaciones de Asia (como la ASEAN y la ASEAN+3), América Latina (UNASUR) y el África subsahariana (la Unión Africana y la CEDEAO) está sirviendo para dos cosas. En primer lugar está presionando a las potencias emergentes para que se adhieran a unas normas y unos procesos que no controlan, y en segundo lugar está permitiendo el desarrollo de prácticas óptimas en materia de cooperación económica, apertura de mercados y consultas políticas a

nivel regional, que poco a poco podrían extenderse al nivel internacional o mundial, siempre que empezara a forjarse un consenso en torno a su validez entre todas las regiones.

Hedley Bull, conocido teórico británico en materia de relaciones internacionales, escribió que, en el mejor de los casos, el orden internacional se asemejaría al concepto de una «sociedad internacional», donde los Estados optan por adherirse a determinadas reglas y normas para evitar caer en la anarquía y las guerras. El reajuste de los equilibrios económicos y del poder, desde los países de Occidente y del Norte hacia los países del Este y del Sur, así como la cada vez mayor interdependencia que este proceso implica, brindan al mundo la oportunidad de poner a prueba la teoría de Bull. El nacimiento de una sociedad internacional no es algo a lo que estemos predestinados ni mucho menos, pero los gobiernos, las empresas, la sociedad civil y los ciudadanos tienen hoy en día la posibilidad de ver si pueden poner en práctica esta teoría sobre el orden internacional.