

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, 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 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/, 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 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 CO₂ 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 CO₂, 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-prolifерación, 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/, 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 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, 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, 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 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 CO₂. 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 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 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.