

importante dentro del mapa geopolítico, deberá actuar en un contexto distinto al del pasado reciente. La evolución que muestren otros actores estatales será esencial para definir la configuración concreta que pueda adoptar ese nuevo marco de relaciones. En ese sentido, las dos márgenes de Eurasia albergan en la actualidad a aquellos con mayor capacidad para incidir sobre el tipo de orden geopolítico de las próximas décadas, por lo que resulta necesario finalizar con una referencia forzosamente breve a algunas de sus características más relevantes desde esa perspectiva.

4.6. RUSIA Y LA UNIÓN EUROPEA: ¿RIVALES O COMPLEMENTARIAS?

En la margen occidental de Eurasia se sitúan dos de las potencias consideradas de forma habitual en los análisis sobre multipolaridad: la Unión Europea y Rusia. Aunque esta última tiene una dimensión continental, alcanzando las costas del Pacífico, lo esencial de su población, sus ciudades y su actividad económica se concentran en el territorio comprendido entre el Báltico, los Urales, las fronteras de Europa oriental, el mar Negro y el Cáucaso, lo que justifica esa adscripción.

Se trata de dos grandes potencias que, en términos comparativos, parecen mostrarse como complementarias, a juzgar por los rasgos que mejor definen su poder y las principales carencias que lo limitan. La Unión Europea es una potencia económica, tecnológica, demográfica y cultural, además de contar con un notable prestigio, de lo que es buena muestra el interés mostrado por numerosos países en incorporarse a ella, pero adolece de una patente debilidad política, ante la complejidad que conlleva cualquier tipo de decisiones y la reiteración de posiciones contrastadas entre sus miembros, además de una presencia militar subordinada a la OTAN y, por tanto, a Estados Unidos. Como contrapunto, Rusia ha recuperado su estabilidad y su carácter de Estado fuerte, así como parte de su peso político en el exterior, además de ser la segunda potencia nuclear, en tanto muestra una innegable debilidad económica, retraso tecnológico, población en retroceso y una influencia ambivalente sobre su entorno regional, donde la permanencia de importante minorías rusas le aseguran cierta presencia, pero también se enfrenta a las reticencias de algunas repúblicas exsoviéticas ante posibles intentos de restauración imperial. Ese contraste inicial exige profundizar en sus características y tendencias, así como en sus interrelaciones mutuas y con otras potencias globales.

a) El regreso de Rusia al club de grandes potencias

El nacimiento de la Federación Rusa como Estado soberano, en diciembre de 1991, principal heredero de la extinta Unión Soviética y del imperio de los zares, dio inicio a un periodo de profundas y rápidas transformaciones, a menudo

caóticas, que convirtieron al país en exponente característico de una potencia en declive (Taibo, 2000). Esa crisis sistémica resultaba evidente desde múltiples puntos de vista.

En el plano territorial, sus fronteras occidentales y meridionales retrocedieron hasta 1.500 kilómetros, al tiempo que el secular objetivo ruso de tener acceso seguro a mares cálidos y transitables todo el año se vio comprometido, al perder buena parte de los territorios ribereños de los mares Báltico y Negro. En términos históricos, sus fronteras en el Cáucaso volvieron a aproximarse a las de comienzos del siglo XIX, en Asia Central a las de mediados de ese siglo y, en su margen europea, a las del siglo XVII, al tiempo que más de 20 millones de ciudadanos de origen y lengua rusos pasaron a ser habitantes de otros Estados (Brzezinski, 1998: 96).

En el plano socioeconómico, la conversión rápida de una economía planificada a otra de mercado, apoyada y asesorada desde el FMI y Estados Unidos principalmente, que supuso la aplicación de principios neoliberales estrictos, sumió al país en un marasmo del que fueron buena muestra los crecimientos negativos de su PIB (retroceso del 45% entre 1990-98), el fuerte aumento de un desempleo desconocido hasta entonces (de 578.000 parados a 5,2 millones sólo tres años después) y la paralela elevación de unos índices de pobreza (población con menos del 50% de la renta media) que alcanzaron el 26% a mediados de la década. En el otro plato de la balanza, la rápida privatización de las grandes empresas y otros activos públicos rentables, que alcanzó su máxima intensidad en 1995-97, originó una nueva clase de oligarcas que se beneficiaron de los verdaderos saldos ofrecidos, al tiempo que también surgió una potente economía informal controlada por diversos tipos de redes delictivas. En el plano político, la desaparición del monopolio detentado por el Partido Comunista (PCUS) y su brusca sustitución por una pretendida democracia parlamentaria dio origen a una nueva élite, surgida a menudo de sus mismas filas, así como a una profusión de partidos sin ideología bien definida, sometidos en buena medida a los poderes fácticos.

En el ámbito estrictamente geopolítico, la debilidad de Rusia no pudo impedir, pese a sus protestas, que Estados Unidos aproximase las fronteras de la OTAN —que en 1990 se situaban a más de 2.000 kilómetros de Moscú— hasta poco más de 300 kilómetros, al incorporar a los antiguos integrantes del *Pacto de Varsovia* y a las repúblicas bálticas, intentando hacerlo también con Ucrania y Georgia. Al tiempo, su crisis interna propició el resurgir de nacionalismos étnicos con pretensiones separatistas, sobre todo en el Cáucaso, lo que provocó una primera guerra en Chechenia (1994-96), saldada con la derrota del ejército ruso.

En ese contexto, que en 1998 se agravó al afectar a Rusia la crisis financiera desatada también en Asia y Latinoamérica, el cambio de rumbo se inició con el nombramiento de Primakov en ese mismo año como primer ministro y, sobre todo, tras la elección presidencial de Vladimir Putin en 1999. Desde entonces y

hasta la actualidad Rusia ha transformado sus estructuras internas y ha recuperado su destacada posición en el mapa geopolítico, proceso que ha conllevado importantes cambios en todos los aspectos que acaban de señalarse.

El cambio político e institucional está en la base de los restantes y ha supuesto la reconstrucción del propio Estado y la primacía de la autoridad central tanto sobre los oligarcas que controlaban muchos sectores económicos y mediáticos, como sobre los gobiernos regionales, reconvertidos en delegados del de Moscú. A eso se sumó una segunda guerra en Chechenia, que permitió recuperar la autoridad del Kremlin en este territorio, aunque la situación se mantenga desde entonces en el terreno de los conflictos de baja intensidad (Kalika, 2005). Pese al uso de métodos a menudo autoritarios y el control ejercido por la nueva élite que detenta el poder, bajo el que perviven ciertas formas de corrupción, el recuerdo de la crisis provocada por el desmantelamiento de la URSS y por la caótica transición durante la presidencia de Yeltsin, justifican un muy amplio apoyo electoral, que algunos califican como el *consenso de Putin*, mantenido tras la elección presidencial de Medvédev. En otras palabras, “es la consecuencia de la experiencia de la crisis de veinte años que abarca, tanto el desplome del sistema soviético, como la democracia anárquica de los años noventa” (Krastev *et al.*, 2010: 17).

En el plano económico, el Estado ha recuperado el control de los sectores estratégicos, comenzando por la renacionalización de las grandes empresas energéticas (*Gazprom, Transneft, Rosneft...*) y de otros sectores (aeronáutica, construcción naval, banca, etc.), reconstruyendo así una economía mixta y con mayor control de los mercados. Se ha optado por convertir a Rusia en *superpotencia energética*, que ha basado buena parte de su recuperación económica de la última década (crecimiento anual promedio del 6% en el PIB y del 5% en el consumo familiar) en la exportación de recursos naturales, principalmente gas natural y petróleo, beneficiándose del aumento en los precios de la energía, aunque haciéndose también dependiente de esos precios (Sapir, 2009). No obstante, la consolidación del desarrollo económico exigiría recuperar un esfuerzo tecnológico y una presencia de actividades más intensivas en conocimiento que le permitan recuperar el atraso que Rusia arrastra desde el inicio de la *tercera revolución industrial* para equipararse a las otras potencias líderes, frenando también la *fuga de cerebros* producida en las dos últimas décadas.

Por su parte, en el terreno geopolítico la nueva estrategia rusa se ha dirigido a recomponer su influencia en el extranjero próximo, identificable con las repúblicas ex-soviéticas, así como a participar en diversos tipos de acuerdos y coaliciones antihegemónicas orientadas a limitar la presencia de Estados Unidos en Eurasia y propiciar una más rápida evolución hacia la multipolaridad, lo que ha generado también nuevas tensiones (Martynov, 2010).

En el primer caso, junto a las estrechas relaciones de colaboración con Bielorrusia o Armenia y el aumento de los flujos económicos dentro de la CEI, la estrategia rusa se ha dirigido a limitar la influencia estadounidense en Ucrania y

Georgia, presionando primero para evitar su integración en la OTAN, apoyando las reivindicaciones de la población de origen ruso de Ucrania oriental, o ejerciendo medidas de fuerza como el corte temporal del suministro de gas natural a Ucrania, o la intervención armada a favor de los secesionistas de Osetia del Sur en el caso georgiano. Respecto a las repúblicas de Asia Central, la creación de la *Organización de Cooperación de Shangai* (2001), con Rusia, China, Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán, pretende restaurar esas relaciones y, de paso, poner coto a la presencia de empresas estadounidenses interesadas en los hidrocarburos del Caspio y a un despliegue militar que se justificó tras el 11-S y el inicio de las operaciones contra el terrorismo internacional representado por el gobierno talibán de Afganistán, apoyadas inicialmente por Rusia, que justificaba de paso su actuación en Chechenia.

Esa presencia activa de Rusia se refleja en otros muchos acuerdos y propuestas que, por orientarse en distintas direcciones, parecen ser coherentes con la búsqueda de equilibrios de poder, pero no dejan de suscitar también frecuentes reticencias en cuanto a sus intenciones. Tal como recuerda Khanna (2008: 55), "como Rusia sigue siendo tan grande, ni Estados Unidos, ni Europa ni China quieren que sea fuerte".

Así, por ejemplo, también en 2001 Rusia y China firmaron un *Tratado de Buena Vecindad y Cooperación Amistosa*, que ponía término a un largo periodo de disputas fronterizas y reticencias mutuas, coincidiendo ambos gobiernos en el rechazo de acciones como la intervención de la OTAN en Kosovo (1999), o la guerra de Irak (2003). En esa misma línea, Rusia ha sido el principal apoyo técnico y político al programa nuclear iraní, que permitió poner en marcha su primera central en 2010 pese a la oposición de las potencias occidentales, además de mantener también buenas relaciones con gobiernos como los de Venezuela o Bolivia, que se sitúan entre los más críticos con la política norteamericana en América Latina.

Como contrapunto, las nuevas administraciones de Obama y Medvédev firmaron en 2010 un nuevo tratado para el control de unos arsenales nucleares que siguen siendo, con diferencia, los más importantes del mundo. A su vez, el Kremlin ha propuesto un nuevo *Tratado Europeo de Seguridad* que sustituya a la *Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa* (OSCE) y que suponga la base de un sistema estable de relaciones en el hemisferio Norte, que abarque desde Vancouver a Vladivostok, excluyendo en este caso a China y Japón. Esa búsqueda de buenas relaciones de vecindad con la Unión Europea, siempre enturbiadas por las sucesivas ampliaciones de la OTAN hacia el este, vuelve a ser ahora planteada en relación con sus mutuos intereses económicos y de seguridad, destacándose la complementariedad entre ambas potencias. No obstante, esas relaciones resultan ambivalentes y el ejemplo de lo ocurrido en relación al gas natural es buena muestra de ello.

De los casi 300.000 millones de metros cúbicos anuales que importan los países de la UE, el 40% procede en la actualidad de Rusia, muy por delante de

Noruega (29%) y Argelia (15%), con una densa red de gasoductos que cubre la mayoría de países de Europa central y oriental, a los que se unen ahora el *Nord Stream*, por el Báltico hasta Alemania, y el *South Stream*, por los Balcanes hasta Italia. Al mismo tiempo, el mercado europeo supone casi el 80% de las ventas de gas ruso, lo que acentúa la interdependencia y los potenciales beneficios de reforzar esa colaboración. No obstante, el rechazo ruso a que los gasoductos atraviesen determinados países y las reticencias europeas ante la excesiva dependencia actual y la existencia en el futuro de presiones como la ocurrida con Ucrania, que conduce a diversificar sus proveedores, es también fuente de desencuentros, que se complican ante la posibilidad de negociaciones bilaterales entre Rusia y los países miembros de esa compleja entidad supraestatal que es la Unión Europea.

b) Potencialidades y contradicciones de la Unión Europea

El proceso de construcción europea es uno de los hechos que más ha contribuido a cambiar el mapa geopolítico del mundo en el último medio siglo. De ser un espacio tradicional de confrontación entre las grandes potencias que dominaron el mundo desde el siglo XVI, cuyo exponente más acabado fueron las dos grandes guerras hegemónicas de la primera mitad del siglo XX, la mayor parte del continente se ha convertido ahora en expresión de lo que puede ser un espacio de cooperación de dimensión supraestatal, en el que los países miembros renuncian al establecimiento de relaciones de dominación basadas en la fuerza, establecen crecientes vínculos y se someten a una normativa común.

Iniciado a mediados de siglo con la publicación del memorando promovido por el alemán Robert Schuman y el francés Jean Monnet en el que se sentaban las bases de esa colaboración, su principal exponente fue la creación, en 1957, de la *Comunidad Económica Europea* con la firma del Tratado de Roma. Pensada en principio como una unión económica, destinada a la eliminación de fronteras interiores a mercancías y capitales, junto a la creación de un arancel exterior común, en el transcurso de las siguientes décadas fue ampliando ese objetivo para incorporar el de conseguir una unión política, con el *Acta Única Europea* (1986) y el *Tratado de Maastricht* (1992) como principales hitos que dieron origen a la *Unión Europea* actual. El proceso condujo a otorgar crecientes competencias a la Comisión y al Parlamento Europeos, que junto con el Consejo de Ministros son sus principales instituciones. La creación en 1999 del *Banco Central Europeo* y del euro como moneda común, en competencia desde entonces con el dólar como moneda de referencia internacional, es un momento también destacable en la conversión de la UE en un actor global, mientras el fracaso de la aprobación del *Tratado Constitucional Europeo*, rechazado en referéndum por varios países en 2005, y su sustitución posterior por un documento de mínimos resulta un exponente de las dificultades actuales para continuar ese proceso.

De forma paralela, y tras sucesivas ampliaciones, los seis miembros fundadores (Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo), localizados en la margen occidental de Europa, dieron paso a la incorporación de otros que, de forma sucesiva, extendieron sus fronteras en todas direcciones: Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en 1973; Grecia en 1981; España y Portugal en 1986; Suecia, Finlandia y Austria en 1995. Desde la *Cumbre de Helsinki* (1999), la voluntad política de incorporar a aquellos países de Europa central y oriental en transición que cumpliesen las condiciones políticas, jurídicas y económicas recogidas en el acervo comunitario permitió la rápida incorporación de numerosos países en los años siguientes (Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia, Rumanía, Bulgaria, Malta y Chipre), hasta alcanzar los 27 miembros actuales, manteniéndose en suspenso la reiterada solicitud por parte de Turquía, así como la de otros países balcánicos.

Pero ampliación no es necesariamente sinónimo de integración o de fortalecimiento. En ese sentido, la construcción en estas dos últimas décadas de una Unión de dimensión continental, que por un lado constituye una de sus fortalezas por el potencial demográfico, económico o cultural que acumula, y por otro puede encontrar justificación en el intento de estabilizar un área potencialmente conflictiva y que históricamente siempre formó parte sustancial de Europa, resulta hoy también un factor de debilidad o, al menos, de incertidumbre desde una perspectiva geopolítica (Armstrong y Anderson, 2007). Destacadas ya en páginas anteriores sus fortalezas, pueden señalarse ahora algunas de las debilidades que cuestionan su posición actual y sus perspectivas de futuro en un escenario multipolar como el que se dibuja.

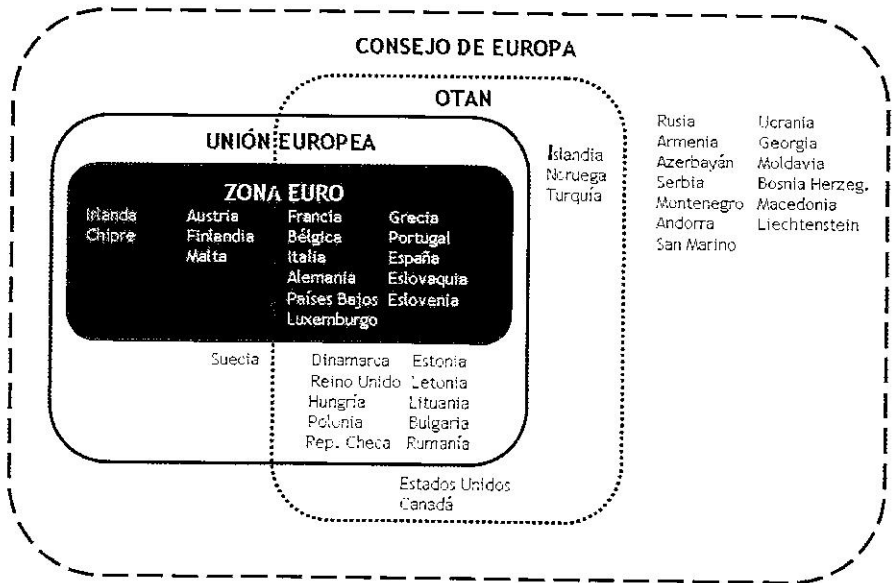
En primer lugar, resulta discutido por algunos que la Unión Europea sea una entidad política que pueda ser analizada a semejanza de otras grandes potencias, debido a la existencia de 27 Estados soberanos que aún mantienen un elevado grado de autonomía en numerosos ámbitos de actuación, en particular los relativos a la política exterior y de seguridad, lo que se traduce en respuestas a menudo diferenciadas cuando entran en juego los intereses nacionales, con el consiguiente efecto de generar una notable debilidad estratégica. Se ha afirmado, en ese sentido, que “de la explosión de Yugoslavia a los conflictos fronterizos en los Balcanes, cada crisis internacional importante (guerra de Irak, independencia de Kosovo, conflicto ruso-georgiano, etc.) ofrece a los países europeos una nueva oportunidad para dejar en evidencia su falta de visión común” (Gresh *et al.*, 2010: 74). Con una complejidad institucional y una burocratización crecientes, podría decirse que se ha creado una administración europea, pero apenas aún un gobierno para una Europa efectivamente unida.

Desde sus orígenes, el éxito logrado por la unión económica ha primado sobre los objetivos de integración política, creación de un espacio social común, o mayor cohesión territorial, aspectos en los que la evidencia de crecientes desigualdades es ya antigua (Amin y Tomaney eds., 1995). Estos objetivos, ligados a la consolidación de una efectiva *ciudadanía europea*, sólo avanzaron de forma

lenta, pero parecen someterse, de nuevo, a las exigencias impuestas por los mercados, lo que se refleja, por ejemplo, en una escasa implicación ciudadana en las elecciones europeas y en la creciente importancia de los grupos políticos que se suman a las filas de los *euroescépticos*, incluso en algunos de los países recientemente incorporados y beneficiados por fondos estructurales, como Polonia o la República Checa, entre otros.

Además, el proyecto europeo ha alcanzado tal complejidad que sobre su territorio coexisten múltiples instituciones cuyos miembros varían según los casos. lo que no sólo provoca conflictos de competencias, sino incluso intereses contradictorios, origen de estrategias de respuesta no siempre coincidentes. La figura 4.6 pone de manifiesto esa distinta composición de tres instituciones particularmente significativas, la Unión Europea, el Consejo de Europa y la OTAN, junto con el grupo de países que, dentro de la UE, comparten por el momento el euro como moneda única.

Figura 4.6. Organizaciones de cooperación en Europa.



Fuente: Atlas Geopolítico 2010. Le Monde Diplomatique.

En relación con esto último, merece especial atención la dificultad para la puesta en marcha de una efectiva política exterior y de seguridad común, prevista desde los tratados de Maastricht (1992) y Niza (2000), que siempre contó con la desconfianza de Estados Unidos por considerarla ajena a los intereses de la *Alianza Atlántica* o, lo que es lo mismo, a sus propios intereses. En una obra que es buen exponente de la visión unipolar norteamericana y que ha sido ya citada en diversas ocasiones, Brzezinski resumía con claridad esos intereses: "Europa

es la principal cabeza de puente geopolítica en el continente euroasiático. Los intereses estadounidenses en Europa son enormes. A diferencia de los vínculos de los Estados Unidos con Japón, la *Alianza Atlántica* conduce la influencia política y el poder militar estadounidense directamente al continente euroasiático. En el estado actual de las relaciones entre Europa y Estados Unidos, con unas naciones europeas aliadas aún muy dependientes de la protección estadounidense en materia de seguridad, cualquier expansión del ámbito europeo entraña automáticamente una expansión del área de influencia directa estadounidense. A la inversa, sin unos estrechos vínculos transatlánticos, la primacía estadounidense en Eurasia puede desvanecerse rápidamente” (Brzezinski, 1998: 65-67).

De ahí el apoyo estadounidense a la rápida ampliación de la Unión Europea, pero también a la de la OTAN, organización a la que pertenecen 21 de los 27 Estados miembros de la UE y que amplió su *Concepto Estratégico* en 1999, para plantear misiones fuera del ámbito estrictamente europeo. Aunque la construcción de una identidad europea de defensa avanza de forma lenta, de lo que es una muestra la creación de la figura de *Mister PESC* (Política Exterior y de Seguridad Común), los desencuentros internos entre socios atlantistas como el Reino Unido y algunos nuevos miembros, frente a un eje franco-alemán siempre más atento a equilibrar las relaciones con el socio occidental, pero también la cooperación con Rusia por el flanco oriental y con los países de la otra orilla del Mediterráneo por el flanco meridional, serán un elemento clave del debate geoestratégico que definirá la identidad o no de la Unión Europea como actor relevante dentro del sistema mundial en los próximos años.

4.7. CHINA Y JAPÓN EN UN ASIA DEL PACÍFICO EMERGENTE

Hace ahora algo más de un siglo, en 1898, Theodore Roosevelt afirmaba: “la Era del Atlántico agotará pronto sus últimas fuerzas...; la Era del Pacífico, destinada a ser la más grandiosa de todas, está en sus inicios”. Aunque la frase resultase exagerada para su tiempo y buscarse interesar a los estadounidenses en un mayor compromiso del país en ese océano, ha sido frecuentemente recordada después y parece corresponder, al menos, con una tendencia que se ha empezado a concretar en las últimas décadas. En efecto, durante los años finales de la *Guerra Fría*, cuando ya eran patentes algunos de los cambios geopolíticos y geoeconómicos que fraguarían en torno a 1990, tuvo lugar otro hecho relevante desde la perspectiva del sistema mundial: por primera vez desde que existe constancia estadística, el comercio transpacífico se equilibró con el transatlántico, anunciando un desplazamiento que se ha acelerado desde entonces.

Aunque el crecimiento registrado por la costa oeste norteamericana, o por países como Chile y Australia, ha contribuido a ello, sin duda el factor clave de ese vuelco en los equilibrios establecidos desde hace siglos se encuentra en las profundas transformaciones que han tenido lugar en los países de la orilla