

El siglo XXI: hacia un nuevo orden multipolar



Beatriz Nadia Pérez Rodríguez
Cauhtémoc V. Pérez Llanas
Graciela Pérez Gavilán Rojas

Coordinadores



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades

EL SIGLO XXI: HACIA UN NUEVO ORDEN MULTIPOLAR

Los textos presentados en este volumen fueron revisados y dictaminados por pares académicos expertos en el tema y externos a nuestra Universidad, a partir del sistema doble ciego y conforme a los lineamientos del Comité Editorial del Departamento de Política y Cultura, de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Primera edición, 2019

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud,
Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México. C.P. 04960
Sección de Publicaciones de la División de Ciencias Sociales y Humanidades.
Edificio A, 3er piso. Teléfono 54 83 70 60
pubcsh@gmail.com / pubcsh@correo.xoc.uam.mx
<http://dcsh.xoc.uam.mx/repdig>
<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/index.php/libroelectronico>
<http://dcshpublicaciones.xoc.uam.mx>

ISBN: 978-607-28-1576-6

ISBN de la colección Teoría y Análisis: 978-970-31-0929-6

Impreso en México / *Printed in Mexico*

El siglo XXI: hacia un nuevo orden multipolar

Beatriz Nadia Pérez Rodríguez
Cuauhtémoc Vladimir Pérez Llanas
Graciela Pérez Gavilán Rojas
(coordinadores)



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector general, Eduardo Abel Peñalosa Castro
Secretario general, José Antonio de los Reyes Heredia

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO

Rector de Unidad, Fernando de León González
Secretaria de Unidad, Claudia Mónica Salazar Villava

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Directora, Dolly Espínola Frausto
Secretario académico, Alfonso León Pérez
Encargada del departamento de Política y Cultura, Angélica Rosas Huerta
Jefe de la sección de publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL

José Alberto Sánchez Martínez (Presidente)
Alejandro Cerda García / Gabriela Dutrénit Bielous
Álvaro Fernando López Lara / Elsa E. Muñiz García
Jerónimo Luis Repoll / Gerardo G. Zamora Fernández de Lara

Asesores del Consejo Editorial: Miguel Ángel Hinojosa Carranza / Rafael Reygadas Robles Gil

COMITÉ EDITORIAL DEPARTAMENTAL

Harim Benjamín Gutiérrez Márquez (presidente)
Clara Martha Adalid Urdanivia / Fabiola Nicté Escárzaga
Anna María Fernández Poncela / Marco Antonio Molina Zamora
Elsa Muñiz García / Hugo Pichardo Hernández / Ángeles Sánchez Bringas
Esthela Sotelo Núñez / Eduardo Tzili Apango
Luis Miguel Valdivia Santamaría

Índice

Prólogo.	9
<i>Beatriz Nadia Pérez Rodríguez, Cuauhtémoc Vladimir Pérez Llanas y Graciela Pérez Gavilán Rojas</i>	
1. The African Continental Free Trade Area (AfCFTA): ¿hacia la superación de la condición poscolonial del regionalismo en el continente africano?. . .	13
<i>Mónica Inés Cejas</i>	
2. Trump, Estados Unidos y el Medio Oriente: síntomas de una hegemonía en deterioro.	31
<i>Gilberto Conde</i>	
3. China y Rusia como actores centrales de las nuevas coordenadas del poder mundial.	45
<i>Graciela Pérez Gavilán Ana Teresa Gutiérrez del Cid</i>	
4. Poder y liderazgo por medio de bienes públicos: Asia Central, China y la Franja económica de la Ruta de la Seda	65
<i>Eduardo Tzili-Apango</i>	
5. La Unión Europea en un mundo multipolar	89
<i>Beatriz Nadia Pérez Rodríguez Teresa del Socorro Pérez Rodríguez</i>	
6. La Unión Europea y Estados Unidos: una revisión de indicadores	105
<i>Cuauhtémoc Vladimir Pérez Llanas</i>	

7. La dimensión jurídica en el estudio de las relaciones internacionales 127
David J. Sarquís
8. La Agenda 2030 y la reforma del sistema para el desarrollo de la ONU. . . . 149
Beatriz Hernández Narváez

Prólogo

EN UN MUNDO cambiante y cada vez más interdependiente, los estudios enfocados a su análisis se han centrado en identificar y comprender las dinámicas entre los diversos actores y factores bajo la consideración de que cada momento histórico tiene sus propias especificidades. Los cambios que se suscitaron en las últimas décadas del siglo xx y que dieron fin al periodo de Guerra Fría determinaron el tránsito de un contexto internacional con dos polos de poder a uno unipolar. Sin embargo, desde la primera década del siglo xxi, sucesos como los atentados a las Torres Gemelas en Nueva York, en 2001, y la crisis económica internacional que inició en Estados Unidos, en 2008, han generado cuestionamientos sobre la fortaleza y permanencia de ese país como uno de los principales polos de poder mundial, así como debates sobre el posible declive de su economía y de su hegemonía; lo anterior aunado al estudio de los indicadores económicos de Brasil, China, India y Rusia como potencias emergentes.

En la segunda década del siglo xxi los análisis se han enfocado en determinar si nos encontramos en un mundo multilateral y cómo, en caso de que así sea, las potencias se vinculan entre sí y con los diversos actores internacionales.

A partir de 2016, la llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos y sus polémicas declaraciones, principalmente por medio de Twitter, han obligado a los analistas a considerar si los cambios que ha planteado su administración representan una variación definitiva en la política o no; lo que sí han considerado es que Estados Unidos sigue siendo un actor fundamental en el ámbito internacional, a pesar de que Trump pretendía volcar su atención a los temas internos, fortalecer su mercado y promover el crecimiento de su economía, dando paso a una nueva etapa de aislacionismo que le permitiera fortalecer su empleo, productividad e industria, dejando en un segundo plano, como lo planteó en sus declaraciones de campaña, las relaciones que Estados Unidos mantenía como prioritarias desde la Segunda Guerra Mundial con sus socios europeos, así como sus vínculos con América Latina.

Como se verá en esta obra, el mundo cuenta con una complejidad y riqueza que son reflejo de la diversidad en cada una de las regiones que conforman y participan en

el ámbito internacional, por lo que en el presente libro se realiza el análisis a partir del estudio de diversas regiones.

En las investigaciones aquí compiladas se hace una distribución de las regiones evitando privilegiar la prevalencia de las hegemonías tradicionales. Por ello, inicia con el análisis y actualidad de una de las regiones menos estudiadas: África, seguido por Medio Oriente, región donde se ha evidenciado el cambio de intereses de Estados Unidos. Posteriormente, se da paso a los cambios que han enfrentado Estados Unidos y Europa tanto en su interior como en el ámbito internacional, lo cual ha generado que otros polos de poder se fortalezcan, poniendo en práctica estrategias novedosas como lo ha hecho China con su programa “Una franja, una ruta”, así como la creciente participación de Rusia en conflictos internacionales. Finalmente, se incorpora la revisión de la perspectiva jurídica del estudio de las relaciones internacionales y su impacto para el mundo en el siglo XXI, así como las organizaciones internacionales y sus esfuerzos por lograr las condiciones de desarrollo.

El primer artículo revisa los cambios que se presentan actualmente en África, una de las regiones que han sido poco estudiadas por su debilidad económica, pero que desde hace algunos años ha desarrollado negociaciones para consolidar la integración entre algunos de los Estados que conforman el continente, hecho que muestra un cambio histórico en la región y que pareciera va a contracorriente de las propuestas aislacionistas y proteccionistas de Estados Unidos y el Brexit en Reino Unido. Sin duda estudiar los intentos de integración considerando las diferencias estructurales de la región hacen de dicha propuesta una aportación sustantiva para el estudio de las relaciones internacionales actuales. La hipótesis es que si África logra avanzar en el proyecto de integración, la región podrá tener un papel mucho más relevante en la toma de decisiones mundiales y modificará sus vínculos con otras regiones-naciones del mundo.

En contraparte, en Medio Oriente se han presentado cambios relevantes respecto a la injerencia de Estados Unidos en la región, según el presidente en turno, por lo tanto, el análisis de la situación de esta región considera las acciones y declaraciones de la actual administración de Donald Trump, quien desde su campaña planteó alejarse de la región, pero tuvo un cambio significativo en la práctica, ahora tendrá que enfrentarse a una nueva realidad donde existe una creciente participación de otros Estados, como Rusia.

El siguiente texto plantea que a diferencia de lo que sucede en Medio Oriente y África, los países europeos han consolidado un proceso de integración y se han posicionado como un fenómeno particular en lo internacional; sin embargo, en la actualidad tienen que resolver una serie de retos y crisis internas, definir la futura relación con Rei-

no Unido tras el Brexit, y determinar su estrategia a seguir en temas tan sensibles como seguridad, defensa y, por supuesto, economía, todo ello en un contexto internacional mucho más complejo.

Desde esta perspectiva, la revisión de los indicadores económicos del proceso de integración europeo y de Estados Unidos permite visualizar si aún mantienen su fortaleza económica a pesar de los efectos de la crisis de 2008; tema fundamental para establecer si las potencias del bloque capitalista del siglo xx aún mantienen su fortaleza económica en el contexto internacional actual, representando un contrapeso a otros Estados que adquieren cada vez mayor presencia, y cuya participación en sucesos políticos, culturales y militares en el mundo es cada vez más frecuente y determinante; con ello se hace referencia a China y Rusia, países que fortalecen su estrategia como potencias regionales, buscando convertirse en polos de poder en el ámbito internacional.

En este sentido, el desarrollo económico de China llama la atención de los analistas desde hace algunos años, pero su rápida recuperación de la crisis de 2008 y sus efectivas estrategias comerciales, tanto al interior de la región como hacia otras regiones como Europa, demuestran su fortaleza y solidez económica. Como ejemplo, en la presente obra se analiza su estrategia en Asia Central con la franja económica “Ruta de la seda”.

Finalmente, el análisis de la realidad internacional debe complementarse con la perspectiva jurídica para identificar las dinámicas que se desarrollan en cada una de las regiones y que generan un reordenamiento internacional, el cual requiere compromiso y conciencia social para el respeto y cumplimiento de la ley, lo que favorecerá la generación de compromisos institucionales y colectivos en beneficio de la supervivencia de nuestra especie. Por ello, uno de los trabajos aquí presentados estudia los retos globales respecto al desarrollo y los cambios que se plantean en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para poder dar respuesta a la ambiciosa agenda 2030.

Por todo lo anterior, la presente obra brinda herramientas para el debate desde el estudio de las diversas regiones del mundo: África, Medio Oriente, Asia y Europa, desde la perspectiva de sus dinámicas y su vínculo con Estados Unidos para definir la creación de nuevos polos de poder. Asimismo, aporta al análisis sobre las transformaciones que se plantean en Naciones Unidas para dar respuesta a temas globales, así como a las reflexiones que podrían incorporarse al estudio de las relaciones internacionales como alternativa al modelo tradicional basado en las dinámicas de los Estados-nación, soberanía y realismo político. Los textos plantean respuestas y modelos de acercamiento a los cambios que se han presentado en la actualidad y su impacto en el mundo. En esta obra, cada capítulo cuenta con un estilo propio tanto por las diferencias de cada región

PRÓLOGO

como por las perspectivas particulares de los autores, se ha buscado abordar temas de la actualidad internacional para fomentar el análisis de las diversas regiones mundiales desde la academia mexicana y contribuir al estudio de las relaciones internacionales.

Beatriz Nadia Pérez Rodríguez
Cuauhtémoc Vladimir Pérez Llanas
Graciela Pérez Gavilán Rojas

1. The African Continental Free Trade Area (AfCFTA): ¿hacia la superación de la condición poscolonial del regionalismo en el continente africano?

*Mónica Inés Cejas**

EL AÑO 2018 inició con un panorama que desafiaba “a la abyección y a la imposibilidad de significación como marcas esenciales e históricamente asignadas al signo de África en el teatro del mundo [es decir,] el afuera irreductible [...] de cuyo significado e identidad no puede hablarse excepto mediante un acto originario de expropiación [...] [que se debe a] su confinamiento en la diferencia primitiva...”(2008: 249). Con estas palabras el historiador Achille Mbembe describe la condición poscolonial del presente africano. Ese imaginario del continente como metáfora del fracaso, el atraso; lo que se traduce políticamente en la incapacidad de soberanía en sus propios términos y se materializa, desde el punto de vista económico, en la incapacidad de recuperación.

Si bien es cierto que de acuerdo con datos de 2016 la suma total del producto interno bruto (PIB) de todo el continente (\$2.17 billones) equivale a la de la India (\$2.26 billones) y no alcanza a la del estado de California (\$2.65 billones) en Estados Unidos (Robertson, 2017), no dejan de sorprender las cifras para 2017 que muestran economías pujantes como la de Costa de Marfil con un crecimiento de 8%, el auge económico de Etiopía que en menos de dos décadas consiguió remontar la situación que lo colocaba como el tercer país con el mayor índice de pobreza al inicio el milenio (con un PIB per cápita en 2000 de 650 dólares y con más de 50% de su población viviendo bajo el nivel global de pobreza); en 2011 consiguió que su nivel de pobreza cayera a 31% y, actualmente es la economía de mayor crecimiento del continente (8.5% en 2017). También Senegal con 7.1% para 2017 y podríamos seguir citando a Benín (5.4%), Togo (4.7%), entre otros, con cifras que sorprenden aun en los casos de países en medio de crisis provocadas por la caída del precio del petróleo como Angola y Nigeria o por sus coyunturas políticas como Sudáfrica (Chutel *et al.*, 2018).

* Profesora-investigadora en el Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

Sin embargo, lo que más sorprende en medio de un orden global que apuesta, en muchos casos, por una suerte de aislacionismo o, mejor dicho, en contra de los grandes bloques (el caso del Brexit y de la política estadounidense con la gestión de Donald Trump), la Asamblea de la Unión Africana (UA) anunció a inicios de 2018 la decisión de llevar a cabo el 19 de marzo de 2018 en Kigali (Ruanda) una sesión extraordinaria de su consejo ejecutivo para considerar los instrumentos legales de un Área de Libre Comercio Continental (AfCFTA por sus siglas en inglés) y una sesión extraordinaria el 21 de marzo para proceder a su firma. Con esto se concretaría un acuerdo que pretende abarcar a más de mil millones de personas con un PIB continental de más de tres billones de dólares y que, mediante políticas de reducción de tarifas, la simplificación del comercio y de los procedimientos aduaneros, y la reducción de los derechos de importación, sería incluso beneficioso para el comercio informal que podría operar con mayor protección por canales formales (*The New Times*, 2018).

Esta fue una de las tres decisiones¹ adoptadas el 29 de enero de 2018, durante la 30ª Sesión Ordinaria de la Unión Africana en Addis Abeba (Etiopía) reunida bajo el tema “Ganando la lucha contra la corrupción: un camino sustentable para la transformación de África” (*East African Business Week*, 2018; African Union, 2018). En términos de las relaciones regionales en el continente, la AfCFTA implicaría establecer un área de libre comercio tripartita entre la Comunidad de África Oriental (EAC), la Comunidad para el Desarrollo del África Austral (SADC) y el Mercado Común de África Oriental y Austral (COMESA).²

¿Se conseguirá con esta nueva organización regional exorcizar a los fantasmas de una condición poscolonial que en materia de relaciones internacionales en el continente se caracteriza por la superposición de miembros, quienes adhieren a múltiples asociaciones, algunas de éstas con intereses encontrados y ligados a su pasado colonial? Condición a menudo estigmatizada como la pesadilla del regionalismo africano, conducente a una “neutralización recíproca” (Coussy, 1999: 232), sobre todo a partir de la década de 2000, cada vez que las comunidades económicas regionales (CER) se comprometen a profundizar su integración mediante la transformación de Uniones Aduaneras que se excluyen mutuamente.

¹ Las otras dos corresponden a la declaración de compromiso solemne por 23 Estados africanos para la inmediata realización de la Decisión de Yamoussoukro respecto del establecimiento de un mercado único de transporte aéreo (SAATM) (véase al respecto más adelante) también se aprobó un protocolo para el Tratado de establecimiento de la Comunidad Económica Africana relativa al libre movimiento de personas, el derecho de residencia y una hoja de ruta para su puesta en práctica (African Union, 2018).

² Sobre estas organizaciones regionales véase la aclaración de nota al pie 8.

Propongo entonces —y este es el principal objetivo de este texto—, mostrar el enmarañado mapa de regionalismos y sus encuentros y desencuentros en el continente como antecedentes del que sería un nuevo hito en la historia de las relaciones internacionales en África y de la historia del panafricanismo.³

Regionalismos encadenados a la experiencia colonial

En términos territoriales, la experiencia colonial en África (así como en América Latina y en Medio Oriente) puede caracterizarse por la partición y por la “construcción” de regiones. La que en la actualidad es una de las primeras economías de África, Nigeria,⁴ fue “amalgamada” en una sola entidad por la administración colonial británica, siguiendo luego los avatares de su proceso de independencia y consolidación nacional. Para muchas naciones africanas 1884-1885 es un parteaguas en este sentido. En una serie de reuniones en suelo europeo, sin presencia ni consulta a quienes habitaban el continente africano, se decidieron las fronteras entre los imperios y con esto sus respectivas jurisdicciones administrativas (Bach, 2016); falacia de construcción nacional y situación que, más allá de la dimensión territorial y desde una perspectiva africana, describió certeramente Kwame Nkrumah como división “no por casualidad, sino por la fuerza” que debía superarse “no por la fuerza entre nosotros” sino mediante una unidad que evitase perpetuar límites artificiales (Nkrumah, 1963, en Nordenstreng y Kubka, 1988: 188).

Sobre esas bases se establecieron entidades federales o cuasi federales (que permitían reducir los costos a la hora de administrar los respectivos territorios coloniales) germen

³ Por razones de extensión no profundizaré en las raíces del panafricanismo como ideología y como movimiento de integración. Sin embargo, considero importante aclarar que existen dos aproximaciones: la llamada corriente afrocéntrica que ubica en tiempos anteriores a la era común, los inicios de la lucha por la autoafirmación de África (Nantanmbu, 1998) y la corriente eurocéntrica (Londsdale, 1968), la cual considera que el panafricanismo surge como respuesta a la esclavitud y colonialismo europeos. Para los autores de la primera corriente puede hablarse de un nacionalismo derivado del panafricanismo (una versión afrocéntrica del panafricanismo) que se expresa en la lucha contra la dominación extranjera: “lucha nacional unificada y resistencia de los pueblos africanos contra todas las formas de agresión e invasión extranjeras. El objetivo principal del nacionalismo panafricano es la liberación total y unificación de todos los africanos y afrodescendientes bajo el comunalismo africano” (Nantanmbu, 1998: 569). Para la segunda corriente el panafricanismo tiene aspectos político-culturales (Esedeke, 1977; Padmore, 1972), geográficos (Mazrui, 1977) y raciales (Kariuki, 1974) que apelan, por ejemplo, a la solidaridad entre todos los africanos (los del continente y los de la diáspora) como raíz del panafricanismo.

⁴ Según los datos anuales del FMI, en 2016 Nigeria fue la economía más grande de África, seguida de Egipto y Sudáfrica (Robertson, 2017).

de las regiones. En el oeste, el África Occidental Francesa (Afrique Occidentale Française o AOF) fue establecida en 1895 y abarcaba Senegal, Sudán francés, Guinea y Costa de Marfil, reconstituida por el gobierno francés en 1902 mediante un decreto presidencial que anexó a Doahomey (actualmente Benin) y a Senegambia y Níger (actualmente Níger, Mali y Burkina Faso), sumando finalmente, en 1904, el territorio de Mauritania (Foreign Office, 1920). La administración general tuvo sede en Saint-Louis y Dakar.

En el centro del continente, la Federación Ecuatorial Francesa (Afrique Équatoriale Française o AEF), compuesta por Gabón, Congo Medio (actual República del Congo), Ubangui-Chari (actual República Centroafricana) y Chad, se extendía entre el río Congo y el desierto del Sahara; se estableció en 1910 y su centro administrativo fue Brazzaville. En 1953, el imperio británico siguió el ejemplo francés y creó su propia Federación centroafricana: la Federación de Rodesia y Nyasalandia (Federation of Rhodesia and Nyasaland o Central African Federation, CAF) compuesta por la colonia de Rodesia del sur (con autogobierno) y los protectorados de Rodesia del norte y Nyasalandia que corresponden a los actuales territorios de Zambia, Zimbabwe y Malawi.

Finalmente, al Este del continente, la administración imperial británica instauró la Alta Comisión de África Oriental (East African High Commission, EAHC) que nucleaba los territorios de Tanganyka (hoy Tanzania), Uganda y Kenia.

Estas federaciones, muy disputadas por los nacionalistas,⁵ fueron desmanteladas, generalmente, en el momento de la independencia, pero el legado de las políticas de “amalgamación” se prolongó a partir de representaciones ambivalentes del federalismo de la integración regional (sobre todo en las que fueron colonias británicas).

Las dos organizaciones regionales integradas de África, la Unión Aduanera del África Austral (Southern African Customs Union, SACU)⁶ y la zona monetaria CFA (Franc de

⁵ Conviene repasar textos como los del primer presidente de Gana, Kwame Nkrumah, quien en las décadas de 1960 y 1970 alertaba de los peligros del neocolonialismo expresado en la dependencia de la ayuda de las metrópolis con las consecuencias que en materia de soberanía (en el sentido de infringirla, comprometerla y dejar en manos de intereses extranjeros la toma de decisiones) implicaría para las naciones africanas. Para Nkrumah, la única salida de esta situación era mediante acciones colectivas tendientes a construir un panafricanismo expresado en instituciones comunes para hacer frente a la expoliación y dependencia a las que les condenaba el neocolonialismo (diseñando, por ejemplo, economías diversificadas alternativas al patrón de los productos primarios dictados desde las metrópolis). Con instituciones comunes se podrían generar estrategias de fortalecimiento y protección de sus soberanías nacionales. Para Nkrumah el objetivo final sería la concreción de los Estados Unidos de África. Entre sus escritos conviene revisar: *Neo-Colonialism: The Last Stage of Imperialism* (1965); *Africa Must Unite* (1963); *Consciencism: Philosophy and Ideology for De-Colonisation* (1970).

⁶ La SACU es la unión aduanera más antigua de la historia. Nació del acuerdo de unión aduanera entre Sudáfrica y la Alta Comisión de los Territorios de Basutolandia y Suazilandia y el protectorado de

la communauté financière d’Afrique, correspondiente a África Occidental y Central)⁷ son expresiones tangibles de estos legados. Representan los únicos casos de agrupaciones regionales que implican efectivamente transferencias de soberanía.

La genealogía de estos esquemas de integración es al mismo tiempo asintomática, ya que la integración no es el resultado de transferencias de competencias soberanas a instituciones supranacionales, sino de la aprobación por parte de los Estados miembros de acuerdos preexistentes en el momento de la independencia. Esto significa que la mayoría de los países miembro de la zona CFA y de la SACU nunca tuvieron la oportunidad de operar como Estados plenamente soberanos en las áreas que en la actualidad están sometidas al mercado común. La integración también opera de modo hegemónico: la estabilidad de la zona monetaria CFA sigue estando garantizada por el tesoro francés, mientras que en la SACU es Sudáfrica la que, como en el pasado, domina y estabiliza esta unión aduanera (Bach, 2016).

En materia de política internacional, la no intervención en los asuntos internos de los Estados miembro, la mejora de la soberanía y consolidación del régimen (democrático o autoritario) proporcionaron los fundamentos de la mayoría de los grupos regionales que surgieron después de las independencias. En efecto, la cooperación económica y la integración regional en África ha estado en la mira de algunos líderes del continente desde principios de la década de 1960. Estas aspiraciones se manifiestan en los documentos clave de la visión estratégica regional, incluida la Agenda 2063 de la Unión Africana, “El África que queremos”, aprobada durante la 24 Asamblea celebrada en enero de 2015.

Bechuanalandia en 1910. Después de las independencias de estos territorios, la unión aduanera fue actualizada en 1970 y se mantiene hasta la actualidad mediante la firma de acuerdos entre la República de Sudáfrica, Botsuana, Lesoto y Suazilandia (Esuatini desde 2018).

⁷ Resulta interesante seguir los cambios de significación del acrónimo con que se identifica la moneda común de este espacio monetario y económico. Establecida originalmente en 1945, hacía referencia al franco de las colonias francesas, Franc des Colonies Françaises d’Afrique (FCFA). Luego se la tradujo en dos denominaciones de dos regiones bajo el dominio francés: el franco de la Comunidad financiera en África (Franc de la Communauté Financière en Afrique), emitido por el Banco Central de los países del África del Oeste (Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Guinea Bissau —desde 1997—, Mali —hasta 1962 para luego reingresar en 1984—, Níger, Senegal y Togo), y el franco de la cooperación financiera en África Central (Franc de la Coopération Financière en Afrique Centrale), emitido por el Banco de los Estados del África Central y correspondiente a Camerún, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial —desde 1960—, República Centroafricana y Chad). Madagascar y Mauritania se unieron en 1973. En 1958 su denominación cambió a Franco de la Comunidad Francesa de África (Franc de la Communauté Française d’Afrique). En la actualidad la sigla se traduce como franco de la Comunidad Financiera de África (Franc de la Communauté Financière de l’Afrique).

No obstante, los procesos de integración de las comunidades económicas regionales (CER), pilares de la integración continental, han registrado progresos desiguales. Aunque puede afirmarse que el continente ha visto avances en diversos sectores, la escala de los logros prácticos de África en materia de integración no ha coincidido con la de su retórica o compromiso ideológico (Attisso, 2008).

En términos de la dimensión política y de seguridad, la integración regional puede considerarse beneficiosa, ya que en África la reducción significativa de los golpes de Estado puede atribuirse en parte a la tolerancia cero de la Unión Africana (UA) contra los cambios inconstitucionales en el gobierno, lo que podría atribuirse a que, tras la adopción de una nueva Acta Constitutiva de la Unión Africana en 2001, se encomendó a una renovada arquitectura regional de paz y seguridad la aplicación de una política colectiva y proactiva en compromiso con el estado de derecho y la buena gobernanza.

Hacia una integración llena de tropiezos

Ya no existe un debate sobre el imperativo de la integración regional en el continente y pueden constatarse esfuerzos sostenidos en la realización de su agenda de integración regional.⁸ Así, en 1991 los jefes de Estado y de gobierno de la Unión Africana firmaron

⁸ En la actualidad existen ocho CER en África: 1) La Comunidad de los Estados Sahel-saharianos (CEN-SAD) fundada en 1998 y actualmente integrada por 29 Estados. Su sede está en Trípoli (Libia). Véase [<https://www.uneca.org/oria/pages/cen-sad-community-sahel-saharan-states>] (acceso 12 de enero de 2018); 2) El Mercado Común de África Oriental y Austral (Common Market for Eastern and Southern Africa, COMESA), uno de los pilares de la Comunidad Económica Africana, fundado en 1994 se extiende de norte a sur desde Libia a Zimbabue con un total de 20 países miembros, su sede está en Lusaka (Zambia). Véase [<http://www.comesa.int/>] (acceso 20 de diciembre de 2017); 3) La Comunidad de África Oriental (East African Community, EAC) se fundó en 2001 en Arusha (Tanzania), donde está su sede, es una unión aduanera formada por Ruanda, Burundi, Kenia, Uganda, Tanzania y Sudán del sur. Véase [<https://www.eac.int/>] (acceso 20 de enero de 2018); 4) La Comunidad Económica de los Estados de África Central (CEECS/ECCAS), fundada en 1981 en Libreville (Gabón) aunque comenzó a operar de manera efectiva en 1985, está compuesta por once países. Véase [<http://www.ceeac-eccas.org/index.php/fr/>] (acceso 11 de enero de 2018); 5) La Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (Economic Community of West African States, ECOWAS), fundada en 1975 con la firma del Tratado de Lagos, es otro de los pilares de la Comunidad Económica Africana, su sede está en Abuja (Nigeria) en la actualidad lo integran 15 estados. Véase [<http://www.ecowas.int/>] (acceso 2 de febrero de 2018); 6) La Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo (Intergovernmental Authority on Development, IGAD) de África del este, creada en 1996 ante las sequías y catástrofes naturales de las décadas de 1970 y 1980 que causaron crisis de hambre, en los sistemas ecológicos y en la economía de la región. De ahí que el objetivo de IGAD es lograr la cooperación, la seguridad alimentaria y la protección del medio ambiente, así como el mantenimiento de la paz, seguridad y cooperación e integración económicas. Lo integran ocho países y su sede está en Djibouti. Véase [<https://>

el tratado que establece la Comunidad Económica Africana (African Economic Community, AEC),⁹ donde a su vez se señalan los principios rectores, los objetivos y un marco regional para la agenda de integración.¹⁰

La visión continental es lograr una Comunidad Económica Africana como la última de seis etapas sucesivas de integración. La consolidación regional se establece, primero mediante la creación y el fortalecimiento de las comunidades económicas regionales, seguida de evoluciones en los acuerdos de libre comercio (Free Trade Agreements, FTAs), uniones aduaneras, fusiones monetarias regionales y comunidades económicas complejas; así como mediante la coordinación horizontal y la armonización, culminando en un mercado común y en una unión económica que abrace a todo el continente. Otras iniciativas que marcan el camino que ha seguido este proceso incluyen: la formación de la Organización de la Unidad Africana (Organization of African Unity, OUA) a inicios

igad.int/] (acceso 1 de febrero de 2018); 7) La Comunidad para el Desarrollo del África Austral (Southern African Development Community, SADC) se creó en 1979 y actualmente está regida por el tratado firmado en 1992. Está formada por 15 Estados y su sede se encuentra en Gaborone (Botsuana). Véase [http://www.sadc.int/] (acceso 12 de enero de 2018), y 8) La Unión del Magreb Árabe (Ittihad al-Magrib al-Arabi, UMA) formada por Argelia, Marruecos, Túnez, Libia y Mauritania que fue fundada en 1989 y su sede se encuentra en Rabat (Marruecos). Véase [http://uma.leguide.ma/fr/] (acceso 20 de enero de 2018).

⁹ El 25 de mayo de 1963 se fundó la Organización para la Unidad Africana (OUA) con base en la Unión de Estados Africanos extinta un año antes (1958-62) —integrada por Gana, Mali y Guinea y bajo el impulso de líderes como Kwame Nkrumah (Gana) y Ahmed Sékou Touré (Guinea)—, con 30 de los 32 Estados independientes de la época. Bajo la égida de una ideología abiertamente panafricanista, sus impulsores fueron Haile Selassie I (Etiopía), Kwame Nkrumah (Gana) y Gamal Abdel Nasser (Egipto). En 1980, la OUA formuló el Plan de Acción de Lagos como respuesta a la lectura que hizo el Banco Mundial de la persistente crisis económica de los estados africanos. En él se atribuía a los planes de ajuste estructural del FMI y del Banco Mundial aplicados en África, la espiral inflacionaria y la subsecuente crisis estructural con deterioro creciente de la calidad de vida de los habitantes del continente. Los compromisos para superar la situación volvían a hacer un llamado a la unión de los africanos mediante compromisos que se concretaron posteriormente con la firma en 1991 del Tratado de Abuya, el que establecía la formación de la Comunidad Económica Africana (AEC, por sus siglas en inglés).

¹⁰ Sus objetivos fundamentales son los siguientes: 1) Promover la integración de los Estados africanos y el desarrollo económico, social y cultural, con el fin de incrementar la autonomía económica e impulsar un desarrollo endógeno y autosustentable. 2) Establecer a escala continental un marco para el desarrollo, movilización y utilización de los recursos materiales y humanos de África para alcanzar un desarrollo autónomo. 3) Promover la cooperación en todos los campos del desarrollo humano para elevar la calidad de vida de la población africana, mantener y mejorar la estabilidad económica, fomentar el acercamiento y las relaciones pacíficas entre los Estados miembro, y contribuir al progreso, desarrollo e integración económica del continente. 4) Coordinar y armonizar políticas entre las comunidades económicas existentes y futuras en apoyo a la gradual formación de la Comunidad. Véase el documento completo en: [http://www.wipo.int/wipolex/es/other_treaties/text.jsp?file_id=173333] (acceso 2 de enero de 2018).

de la década de 1960;¹¹ el lanzamiento en 2000 en Lomé (Togo) del programa de la UA,¹² la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (New Partnership for Africa's Development, NEPAD);¹³ y la adopción del Acta Constitutiva de la Unión Africana en 2001 (Lusaka, Zambia). En particular la OUA y las agrupaciones subregionales establecidas de conformidad con el Plan de Acción de Lagos (1981) se convirtieron en arenas clave para la expresión de la agencia africana en las relaciones internacionales.

Los logros limitados de las agrupaciones regionales en el ámbito de la integración a menudo se ven contrastados con el poder integrador (llamado informal) de interacciones transfronterizas dirigidas por redes culturales, comerciales, financieras y tecnológicas que aprovechan fronteras porosas y los vínculos étnicos (Hugon, 2007). Esto da lugar a una suerte de regionalización sin regiones (institucionalizadas). Un supuesto es que estos flujos deberían aprovecharse a fin de estimular la regionalización a nivel de base, lo cual pasa por alto que los flujos transfronterizos surgen de la asociación de fronteras porosas con las oportunidades monetarias, fiscales, arancelarias y normativas incorporadas en regímenes de soberanía y políticas macroeconómicas distintivas. Para los actores involucrados significa no sólo temer los efectos negativos del cierre de las fronteras (por ejemplo, como resultado de tensiones militares entre Estados vecinos), sino también de un impulso hacia la integración que resultaría en el establecimiento de una unión aduanera común. Por ejemplo, las décadas de 1970 y 1980 fueron una edad de oro para el grupo de los países de África Occidental (Benín, Níger, Gambia y Togo) que lograron transformar fronteras con sus vecinos inmediatos en recursos valiosos para operadores privados. Mediante el apoyo público al comercio de “reexportación” (estigmatizado como contrabando por la vecina Nigeria o el Senegal) aumentó la capacidad de los jugadores transfronterizos para negociar la buena voluntad de oficiales, burócrata-

¹¹ Cabe destacar que el artículo II (1) de la Carta de la OUA establecía la intención de “erradicar todas las formas de colonialismo de África”. De allí su apoyo a los movimientos de liberación y su combate contra el racismo y el apartheid.

¹² La Unión Africana (UA) se creó el 26 de mayo de 2001 en Adís Abeba y comenzó a funcionar el 9 de julio de 2002 en Durban (Sudáfrica), reemplazando a la Organización para la Unidad Africana (OUA). Su sede es Adís Abeba en Etiopía.

¹³ La Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) tiene por objetivo principal incorporar a África al proceso de globalización neoliberal bajo los discursos de lucha contra la pobreza y el paradigma del desarrollo sustentable. Sus lineamientos generales fueron acordados en la 36 Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, que se llevó a cabo en Argelia en 2000, en la que Argelia, Egipto, Nigeria, Senegal y Sudáfrica fueron designados para formular un marco socioeconómico integrado para África. En la siguiente reunión Cumbre de la OUA, que tuvo lugar en Lusaka (Zambia) en julio de 2001, sus lineamientos fueron aprobados oficialmente como programa para el desarrollo del continente. Véase [<http://www.nepad.org/>] (acceso 20 de diciembre de 2017).

tas y políticos de cada lado de la frontera. Actualmente, las economías de los llamados Estados depósito o bodega tienen mucho que perder con las agendas de liberalización comercial intrarregionales. Como parte de un gran mercado ya no podrían preservar los incentivos fiscales preexistentes; paradójicamente, cuando la integración transfronteriza parece profundamente establecida, la institucionalización es más resistida.

En África central, las interacciones transfronterizas dirigidas por redes han crecido junto con la instrumentalización de la violencia y la inseguridad. En el este de la República Democrática del Congo (RDC), y más recientemente en el Noreste de Nigeria y el Sahel, la explotación del comercio transfronterizo se basa en situaciones de gobierno sin gobierno. El surgimiento de redes transestatales engendra patrones específicos de regionalización que atraviesan fronteras nacionales e internacionales y penetran (o incluso asumen su control de) las burocracias estatales (Hugon, 2007; Bach, 2016).

Conscientes de que el ritmo de aplicación de la agenda de integración regional no siempre se ajusta a las grandes ambiciones, los líderes africanos han tomado algunas decisiones importantes a lo largo del camino. Por ejemplo, en 2006, la UA decidió aplicar una política de racionalización al desimponer una moratoria al reconocimiento de nuevas organizaciones de este tipo. Esto fue para abordar los desafíos que surgen de la membresía múltiple que caracteriza a varios países. El principal objetivo de esta decisión fue fortalecer la coordinación y la armonización de las políticas de las CER entre sí con miras a acelerar el proceso de integración de África. Otra iniciativa importante fue el lanzamiento, en 2009, del Programa Mínimo de Integración (Minimum Integration Programme, PMI), que se compone de un conjunto de actividades, proyectos y programas que las CER han seleccionado para acelerar y completar el proceso de integración regional y continental. Entre las áreas prioritarias clave del PMI se encuentra la integración del comercio y el mercado, la libre circulación de personas¹⁴ y el desarrollo de infraestructura.

Con base en la necesidad de optimizar los beneficios de la integración regional, en enero de 2012, durante la XVIII Sesión ordinaria de la Asamblea de Jefes de Estado y gobiernos de la Unión Africana se tomó la decisión de acelerar el establecimiento de una Zona Continental de Libre Comercio (Continental Free Trade Area, CFTA) para una fecha tentativa de 2017 (que se extendió a 2018), y para poner en marcha un plan de acción integral para impulsar el comercio intraafricano (Boosting Intra-African Trade, BIAT).

¹⁴ Estrategias en materia de políticas migratorias adoptadas en Banjul, Gambia en 2006 tendientes a una progresiva liberalización del movimiento de personas y el disfrute de los derechos de residencia, establecimiento y acceso a empleos remunerados en los países de acogida.

Habida cuenta de lo anterior, el seguimiento de los progresos de la integración regional a todos los niveles sigue siendo un reto. Al respecto, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África (The United Nations Economic Commission for Africa, UNECA/CEPA), la Comisión de la UA (AUC) y el Banco Africano de Desarrollo (the African Development Bank, AfDB) acordaron en conjunto desarrollar un índice de integración regional como instrumento de medición, este considera la infraestructura regional, la integración comercial, la integración productiva, el libre movimiento de la población y la integración financiera y macroeconómica.

Algunas CER se han integrado más que otras. Por ejemplo, la libre circulación de personas es una realidad en la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (Economic Community of West African States, ECOWAS) con el pasaporte operativo de la Comunidad que permite viajes intrarregionales de más de 340 millones de ciudadanos de los Estados miembro por periodos de 90 días como máximo. En virtud de la libre circulación de personas, Ruanda extiende visas a los ciudadanos africanos a su llegada al país; los países de la Comunidad de África Oriental (East African Community, EAC) no sólo conceden una visa de tres meses para los ciudadanos que presentan pasaportes nacionales, también reconocen como documentos de viaje válidos los documentos únicos de identidad expedidos por los países miembro. Además, en virtud del derecho de establecimiento y libre prestación de servicios, Ruanda y Kenia han dejado de requerir permisos de trabajo para los ciudadanos de la Comunidad de África Oriental. En el Mercado Común de África Oriental y Austral (the Common Market for Eastern and Southern Africa, COMESA), Zambia renunció a los derechos de visado y a la extensión de visas para todos los nacionales del COMESA en los viajes oficiales. Todos los titulares de pasaportes diplomáticos están exentos de visados en la Comunidad de los Estados Sahel-saharianos (the Community of Sahel-Saharan States, CEN-SAD).

Asimismo, la infraestructura está conectando de forma progresiva a los Estados. Sin embargo, es cierto que el ritmo es lento en la aplicación de los acuerdos de infraestructura en las esferas de transporte, energía y de infraestructura de la información y la tecnología. Una destacada iniciativa en este sentido fue el acuerdo firmado por 44 naciones africanas, conocido como Decisión de Yamoussoukro (Costa de Marfil; YD, por sus siglas en inglés) de 1999, refrendado en 2000 en la Asamblea de Jefes de Estado y gobiernos de la UA celebrada en Lomé (Togo) y rescatado y hecho efectivo el 28 de enero de 2018 por el actual presidente de la UA, Paul Kagame, presidente de Ruanda, para establecer un único mercado para el transporte aéreo (Single African Air Transport Market, SAATM). Se trata de un importante nicho económico dominado por compañías extranjeras cuyas rutas obligan muchas veces a realizar conexiones fuera del continente para desplazarse en su interior, lo que encarece notablemente el precio de los pasajes, es

decir, su desarrollo se ha centrado más en las rutas internacionales que en las nacionales (especialmente en el caso de las compañías europeas y del Oriente Medio que dominan la industria).¹⁵ De ahí que el objetivo principal del SAATM sea desarrollar las conexiones internas dentro del continente superando así el legado proteccionista del espacio aéreo que aún rige en gran parte del territorio y otras prácticas como la presencia de monopolios, la burocratización de la industria y sus altos costos (UN-EAC Economic Commission for Africa, 1999). En 2015, once naciones africanas firmaron un compromiso solemne para abrir sus cielos en 2018, a éstas se sumaron doce más. Estas mismas naciones acaban de refrendar estos acuerdos —el pasado 28 de enero de 2018— con lo que se concreta el lanzamiento de la SAATM como iniciativa de la UA. Los países firmantes son: Ruanda, Sudáfrica, Benín, Costa de Marfil, Kenia, Botsuana, Burkina Faso, Cabo Verde, República del Congo, Egipto, Etiopía, Gabón, Gana, Guinea, Liberia, Mali, Mozambique, Nigeria, Sierra Leona, Senegal, Swazilandia (hoy Eswatini), Togo y Zimbabwe. Especialmente Ruanda, bajo el gobierno de Paul Kagame, ha sido la mayor impulsora de la firma de acuerdos bilaterales entre estas naciones para facilitar la libre circulación de bienes y personas (Kazeem, 2018).

La integración financiera y macroeconómica también ocupa un lugar destacado en la agenda de las CER. La Unión Económica y Monetaria de África Occidental (The West African Economic and Monetary Union, WAEMU/UEMOA) cuenta con ocho países que utilizan el franco de la comunidad financiera africana (franc CFA) vinculado con el euro. Los seis países de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (the Economic and Monetary Community of Central Africa, CEMAC) también utilizan el franco CFA. Este subconjunto de países de la ECOWAS y la Comunidad Económica de los Estados del África Central (the Economic Community of Central African States, ECCAS) están catalizando, respectivamente, la convergencia macroeconómica en las dos subregiones (Bossuyt, 2015). En la Comunidad para el Desarrollo del África Austral (Southern African Development Community, SADC), las monedas de Lesoto (loti), Namibia (dólar namibio, nad) y Esuatini (lilangeni) están vinculadas con la paridad del rand sudafricano, lo que significa efectivamente que comparten la misma política monetaria. Con respecto al comercio y la integración del mercado, la Unión Aduanera del África Austral (Southern African Customs Union, SACU, fundada en 1889), con sus cinco Estados miembro, sigue siendo fuerte. El Mercado Común de África Oriental y Austral (COMESA) lanzó su Unión Aduanera en junio de 2009 y la Comunidad del

¹⁵ No hay por ejemplo vuelos directos entre Argelia y Nigeria, la opción más rápida de hacerlo es vía Casablanca (Marruecos), nueve horas de vuelo, y la más tardada puede llegar a 17 horas vía algún aeropuerto europeo. Un vuelo directo entre ambas naciones podría hacerse entre cuatro y cinco horas.

África Oriental lanzó su Mercado Común en 2010. La ECOWAS ha hecho progresos en la construcción de sus acuerdos de libre comercio, mientras que la SADC, EAC y COMESA lanzaron recientemente sus acuerdos de libre comercio (FTAs) tripartito. El siguiente paso que se comenzó a transitar en 2018 es una unión aduanera a nivel continental.

A pesar de los progresos alcanzados persisten las dificultades para aplicar la agenda de integración regional. Tal es el caso de las débiles capacidades productivas de algunos de ellos, la falta de sofisticación tecnológica, infraestructura suficiente y la débil capacidad institucional. La insuficiencia de recursos financieros y humanos, junto con las dificultades relativas a la armonización de los programas regionales en los marcos políticos nacionales, tendrán que abordarse de manera similar para que los Estados africanos puedan aprovechar los beneficios de la integración regional.

Desde el punto de vista comercial, no cabe duda de que los países africanos comúnmente comercian más con socios fuera del continente que con sus vecinos inmediatos. Esto es incluso el caso de los países sin litoral. No obstante, no todos los economistas están de acuerdo en que el comercio intraafricano es tan bajo, ya que gran parte del comercio del continente se lleva a cabo de manera informal y a veces por medio de fronteras porosas que, a menudo, son mal supervisadas; además se debe tener en cuenta que las estadísticas del comercio informal no se incluyen simplemente en los flujos oficiales registrados por los funcionarios de aduanas. Con el establecimiento de una zona continental de libre comercio se espera concretar un único mercado continental de bienes y servicios, que se complementaría con un proyecto de industrialización, especialmente a partir de la creación de cadenas regionales de valor en el agroprocesamiento y la adición de valor a las exportaciones de minerales. Transformar el volumen de exportación de mineral en sólo 5% antes de exportarlos puede crear cinco millones de empleos al año. Estimaciones recientes de la CEPA muestran que los países africanos gastan unos 30 000 millones de dólares al año para importar alimentos procesados. Esta tendencia puede revertirse mediante el procesamiento agroalimentario.

Epílogo ¿Panafricanismo neoliberal?

Como he dicho una y otra vez, la salvación de África radica en la Unidad. Sólo un gobierno unido puede salvaguardar la libertad tan duramente ganada de los diversos Estados africanos. África es rica, sus recursos son enormes y, sin embargo, los Estados africanos son pobres. Sólo en un gobierno de unidad podemos encontrar el capital para desarrollar los inmensos recursos económicos de África. Sólo una planificación económica unificada para el desarrollo puede proporcionar a África la seguridad económica esencial para la prosperidad y el

bienestar de todos sus pueblos (fragmento del mensaje del presidente Kwame Nkrumah al pueblo de Gana en ocasión del primer aniversario de la creación de la OUA el 24 de mayo de 1964).

Estas palabras de uno de los ideólogos y cabal impulsor del panafricanismo parecen al fin cristalizarse en 2018, o al menos encaminarse de modo firme en esa dirección. Con ellas cierro, a modo de conclusión, este texto donde propongo una lectura de la historia del regionalismo en el continente africano.

De acuerdo con el pensamiento panafricanista de Nkrumah, no alcanzaba con la independencia política de los Estados africanos, era fundamental lograr la soberanía económica y esto sólo era posible construyendo la unidad continental, comerciando más internamente, con menor dependencia de los mercados externos y sus controles de los flujos de bienes y personas. Sin duda el contexto de mediados del siglo pasado y su segunda mitad es diferente al actual. La unidad que ambicionaba Nkrumah se había tejido como propuesta política en medio de la Guerra Fría y de las luchas de independencia con una clara preferencia por una opción socialista de modelo de organización socioeconómica y política. La globalización neoliberal y la reconfiguración geopolítica del nuevo milenio impone poderosas agendas donde las antiguas potencias coloniales, las de la Guerra Fría y otras más recientes (como China por ejemplo) siguen teniendo gran peso en la toma de decisiones en el continente. En este contexto, sin duda extraño a los ojos de los líderes que en la década de 1960 fundaron la OUA, hay que situar las estrategias y dinámicas de este nuevo empuje por un África unida.

¿Estamos entonces ante una refundación de los objetivos e ideales del panafricanismo en que se había basado la unidad de los africanos —y su institucionalización— en la movilización contra el racismo y el colonialismo? Autores como Ama Mazama afirmaban, en 2001 y desde una postura abiertamente afrocentrista, que se debía virar hacia un enfoque centrado en la economía como factor de cooperación entre los africanos. Se cambiaría así una visión del panafricanismo donde aparecen como víctimas, para reemplazarla por otra donde sean los sujetos de enunciación de sus destinos. La respuesta también es afirmativa en términos de focalizar menos en Estados y más en su sociedad civil, así lo explicaba en 2016 Cristina Duarte, la ministra de Finanzas y Planificación de la República de Cabo Verde, cuando afirmaba en una interacción con los medios durante su apuesta por un protagonismo más fuerte del Banco Africano de Desarrollo

[...] hemos puesto demasiado énfasis en los tratados y protocolos que están firmados por los Estados pero a los que no adhieren totalmente. Tenemos que poner énfasis en las personas y la integración de empresa a empresa. Son las personas y las empresas las que integrarán

África. Como ya lo asume la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental, la atención debe centrarse en construir una comunidad de pueblos y no simplemente Estados. Tenemos que comenzar a ver la integración regional no sólo a través del prisma de los acuerdos y tratados (Issahaq, 2016).

Finalmente, cabe señalar la firme dirección hacia la integración —por lo menos al momento en que se cierra este texto en diciembre de 2018—, con la firma de tres instrumentos: el texto de consolidación de un área continental de libre comercio —comercio de bienes y servicios, inversiones, derechos de propiedad intelectual y política de competencia—, la declaración de Kigali y el protocolo de libertad de movimiento de personas, por 44, 47 y 30 respectivamente de las 55 naciones que integran el continente el 21 de marzo de 2018. Ese mismo año, cinco países firmaron el Acuerdo durante el 31º periodo de sesiones ordinario de la Asamblea de la Unión Africana celebrado en Mauritania el 1º de julio de 2018: Sudáfrica, Sierra Leona, Lesoto, Burundi y Namibia, lo que elevó el número total de signatarios a 49.

Con esto, las naciones firmantes dieron inicio a la primera fase del AfCFTA, la cual consiste en establecer un programa de trabajo transicional que incluye la depuración legal de sus instrumentos y preparan la fase 2 de negociaciones de políticas de competencia, inversión y propiedad intelectual cuyo diseño de ruta queda a cargo de los respectivos ministros de comercio (African Union, 2018).

En el Acuerdo se establecen los objetivos generales de la AfCFTA:

(a) crear un mercado único para bienes y servicios, facilitado por el movimiento de personas para profundizar la integración económica del continente africano y de acuerdo con la Visión panafricana de “Un África integrada, próspera y pacífica” consagrada en la Agenda 2063; (b) crear un mercado liberalizado de bienes y servicios a través de sucesivas rondas de negociaciones; (c) contribuir al movimiento de capitales y personas físicas y facilitar las inversiones en base a las iniciativas y desarrollos en los Estados parte y las CER; (d) sentar las bases para el establecimiento de una Unión Aduanera Continental en una etapa posterior; (e) promover y lograr el desarrollo socioeconómico sostenible e inclusivo, la igualdad de género y la transformación estructural de los Estados partes; (f) mejorar la competitividad de las economías de los Estados partes en el continente y en el mercado mundial; (g) promover el desarrollo industrial mediante la diversificación y el desarrollo de cadenas de valor regionales, el desarrollo agrícola y la seguridad alimentaria; y (h) resolver los desafíos de membresías múltiples y superpuestas y acelerar los procesos de integración regional y continental (African Union, 2018).

Para lograr estos objetivos la agenda inmediata implica:

(a) eliminar progresivamente los aranceles y los obstáculos no arancelarios al comercio de mercancías; (b) liberalizar progresivamente el comercio de servicios; (c) cooperar en materia de inversiones, derechos de propiedad intelectual y política de competencia; (d) cooperar en todas las áreas relacionadas con el comercio; (e) cooperar en cuestiones aduaneras y la aplicación de medidas de facilitación del comercio; (f) establecer un mecanismo para la solución de controversias en relación con sus derechos y obligaciones; y (g) establecer y mantener un marco institucional para la implementación y administración del AfCFTA (African Union, 2018).

De acuerdo con lo establecido en estos instrumentos, habría que esperar a la ratificación de al menos 22 naciones para que el Acuerdo y los protocolos sobre el comercio de mercancías, el comercio de servicios; el Protocolo sobre normas y procedimientos para la solución de controversias y los protocolos en materia de inversiones, propiedad intelectual y políticas de competencia entren en vigor. Hasta la fecha nueve países han depositado sus instrumentos de ratificación de AfCFTA con el presidente de la Comisión de la Unión Africana: Gana, Kenia, Ruanda, Níger, Chad, Esuatini, Guinea, Uganda y Sierra Leona. Sudáfrica ha recibido la aprobación parlamentaria para la ratificación y espera confirmarla en la 32 Sesión Ordinaria de Asamblea de la UA que se llevará a cabo en febrero de 2019, lo que eleva el número total de ratificaciones a diez. Nigeria, la mayor economía del continente, sigue mostrándose reticente al acuerdo. No sólo se trata del riesgo de perder los ingresos de los impuestos aduaneros y las medidas de protección a las propias economías, sino también de “abrir” el continente de modo radical a la penetración extranjera, lo que se deduce del espíritu neoliberal que sustenta los acuerdos. ¿Panafricanismo para quiénes? Sin lugar a dudas estamos ante un inminente parteaguas en la historia del regionalismo en el continente africano cuyas direcciones se dirimirán en un futuro próximo de acuerdo a la hoja de ruta establecida por los acuerdos y protocolos de 2018.

Referencias

African Union (2008), “Assembly of the Union Tirthieth Ordinary Session, 28-29 January 2018, Adhis Ababa, Ethiopia”, disponible en: [<https://au.int/en/news-events/20180128/assembly-union-thirtieth-ordinary-session-28-%E2%80%93-29-january-2018-addis-ababa>] (acceso 02/02/2018).

- Attisso, Fulbert Sassou (2008), *De l'unité africaine de Nkrumah à l'Union africaine de Kadhafi*, L'Harmattan, París.
- Bach, Daniel C. (2016), *Regionalism in Africa. Genealogies, Institutions and Trans-state Networks*, Routledge, Abingdon.
- Bossuyt, Jean (2015), *The Political Economy of Regional Integration in Africa: The Economic Community of West Africa States*, ECDMP, Maastricht.
- Chutel, Lynsey, Yomi Kazeem, Samira Sadeque y Abdi Latif Dahir (2018), "Poring Over the Numbers. How the African Economies Tipped to Thrive in 2017 Actually Performed", en *Quartz Africa*, 3 de enero, disponible en: [<https://qz.com/1166350/africa-economy-2018-nigeria-cote-divoire-angola-benin-togo-senegal-economic-analysis/>] (acceso 2/02/2018).
- Coussy Jean, (1999) "Espoirs et difficultés des relations 'inter-régions' entre l'Union européenne et l'Afrique australe", en Jean-Jacques Gabas (dir.), *L'Union européenne et les pays ACP. Un espace de coopération à construire*, Karthala, París, pp. 347-372.
- East African Business Week* (2018) "African Free Trade Agreement to be Signed in March", 31 de enero, disponible en: [<http://www.busiweek.com/index1.php?Ctp=2&pI=6135&pLv=3&srI=67&spI=120&cI=15>] (acceso 11/02/2018).
- Economic Commission for Africa (UN-EAC) (1999), "Decision Relating to the Implementation of the Yamoussoukro Declaration Concerning the Liberalisation of the Access to Air Transport Markets in Africa", disponible en: [<http://www.afcac.org/en/documents/conferences/July2012/yde.pdf>] (acceso 02/02/2018).
- Esedeke, Peter (1977), "New Pan-African Trends", *Africa*, núm. 73, pp. 67-68.
- Foreign Office (1920), *French West Africa*. Prothero, Londres.
- Hugon, Philippe (2007), *Géopolitique de l'Afrique*, Editions sedes, París.
- Issahaq, Mohammed Nurudeen (2016), "Pan-Africanism, African Union and the Quest for a United States of Africa", *Ghana Business News*, 28 de mayo, disponible en: [<https://www.ghanabusinessnews.com/2016/05/28/pan-africanism-african-union-and-the-quest-for-a-united-states-of-africa/>] (acceso 02/02/2018).
- Karioki, James (1974), "Tanzania and the Resurrection of Pan-Africanism", *The Review of Black Political Economy*, vol. 4, núm. 4, pp. 1-26.
- Kazeem, Yumi (2018), "African Countries have taken the First Major Step Towards Cheaper Continental Flights", *Quartz Africa*, 29 de enero, disponible en: [<https://qz.com/1191558/africa-union-launches-single-african-air-transport-market/>] (acceso 02/02/2018).
- Londsdale, John (1968), "The Emergence of African Nations: A Historiographical Analysis", *African Affairs*, vol. 67, núm. 266, pp. 11-28.

- Mazama, Ama (2001), "The Afrocentric Paradigm: Contours and Definitions", *Journal of Black Studies*, vol. 31, núm. 4, pp. 387-405.
- Mazrui, Ali (1977), *African International Relations: The Diplomacy of Dependency and Change*, Westview, Colorado.
- Mbembe, Achille (2008), "Writing Africa (in Conversation with Isabel Hofmeyr)", en Nick Sheperd y Steven Robins (eds.), *New South African Keywords*, Jacana/Ohio University Press, Johannesburgo/Athens, pp. 247-254.
- Nantanmbu, Kwame (1998), "Pan-Africanism versus Pan-African Nationalism", *Journal of Black Studies*, vol. 28, núm. 5, pp. 561-574.
- Nkrumah, Kwame (1963), *Africa Must Unite*, Heinemann, Londres.
- Nkrumah, Kwame (1963), "Adress by Dr. Kwame Nkrumah to 2nd Pan-African Conference", (Accra, noviembre), en Nordenstreng y Kubka (eds.) *Useful Recollections. Excursion into the History of the International Movement of Journalists*, Part II, International Organization of Journalists, Praga, pp. 183-190.
- Nkrumah, Kwame (1965), *Neo-Colonialism: The Last Stage of Imperialism*, Thomas Nelson & Sons, Londres.
- Nkrumah, Kwame (1970), *Consciencism: Philosophy and Ideology for De-Colonisation*, Monthly Review Press, Nueva York.
- Nordenstreng, Kaarle y Jiří Kubka (eds.) (1988), *Useful Recollections. Excursion into the History of the International Movement of Journalists*, Part II, International Organization of Journalists, Praga.
- Padmore, George (1972), *Pan-Africanism or Communism. The coming struggle for Africa*, Anchor, Nueva York.
- Robertson, Charlie (2017), "Africa's Economies Ranked by GDP, which is Really the Largest?", *CNBC Africa*, 17 de octubre, disponible en: [<https://www.cnbc.com/zdnl-mc/2017/10/21/africas-economies-ranked-gdp-really-largest/>] (acceso 2/02/2018).
- The New Times. Rwanda's Leading English Daily* (2018), "AU UN-ECA Underscore Continental Free Trade Area for Africa's Development", 26 de enero, disponible en: [<http://www.newtimes.co.rw/section/read/228389/>] (acceso 11/02/2018).

2. Trump, Estados Unidos y el Medio Oriente: síntomas de una hegemonía en deterioro*

*Gilberto Conde***

Introducción

SIN DUDA, LA presidencia de Donald Trump introdujo importantes cambios en la política interior y exterior de Estados Unidos. Algunas medidas adoptadas ante Medio Oriente parecen muy sorprendentes si se toma en cuenta tanto la historia del injerencismo de su país en la zona, como las declaraciones de Trump durante su campaña presidencial. Mientras fue candidato, afirmó que adoptaría una política de retiro de su país de la mayoría de los escenarios mundiales y, particularmente, de los mediorientales, ya que buscaría reindustrializar y generar empleos en su país. Los ahorros resultantes de la retirada de los escenarios mundiales no serían la única vía para lograr esos objetivos; también se proponía atraer a la industria para que “volviera a casa”, desalentar las importaciones desvinculándose de acuerdos de libre comercio e incluso por medio del establecimiento de aranceles, impedir la inmigración por diversas vías, lo que incluiría la construcción de un muro en la frontera con México y la expulsión de millones de trabajadores indocumentados. Es bien sabido que, a inicios de 2018, mientras se escribían estas líneas, la administración del presidente Trump había fracasado en lograr la mayoría de estas metas. Sus principales éxitos consistieron en reducir radicalmente los impuestos sobre la renta de las grandes empresas (de 35 a 20%) y que se incrementara enormemente el presupuesto bélico, lo que alentaba las inversiones y, por lo tanto, el empleo, a la vez que se reducía el gasto público en rubros sociales.

En concordancia con sus limitados pero importantes éxitos, Trump se ha visto obligado a realizar algunos virajes en sus promesas de política exterior, lo que se ha expresa-

* El autor agradece el valioso apoyo que Sara Achik y Hamid Abud Russell aportaron para esta investigación.

** Profesor-investigador del Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México.

do con claridad en el Medio Oriente. Su política de industrialización y empleo basada en el armamentismo entra en contradicción con sus promesas de retirar a su país de esta región, de modo que ha reforzado su presencia en Iraq y Siria, a pesar de que la batalla contra la organización ISIS (Estado Islámico, Daesh o ISIL, como se le desee llamar) está cerca de culminar. Asimismo, ha decidido apoyar la política de países como Arabia Saudí —con su catastrófica aventura bélica en Yemen, además de sus conflictos en otros frentes, interno y regionales— e Israel —con su actitud cada vez más reacia a formalizar una paz justa y duradera con los palestinos y sus peligrosas provocaciones a Siria e Irán—. No obstante, de estas medidas que ayudan a justificar el mantenimiento del gasto militar en la región, la administración de Trump sí se ha desentendido en gran medida de la toma de decisiones políticas y, por lo tanto, del liderazgo estadounidense ahí. Muchas de las decisiones más importantes parece dejarlas a sus principales socios regionales, Israel y Arabia Saudí. Simultáneamente, Rusia, y en cierta medida China, han tomado el camino inverso, con una participación creciente en los asuntos de la zona entre el Mediterráneo y el Golfo Pérsico.

En este capítulo hay interrogantes acerca del significado de estas evoluciones para indagar si el presidente Trump está generando un cambio en el papel de Estados Unidos en el mundo y en qué medida; o bien si su llegada y sus políticas son simples síntomas de los cambios por los que atraviesa su país y el mundo. Aquí se argumenta que sus políticas son a la vez síntoma y catalizador de un proceso en que las clases dominantes estadounidenses están perdiendo la hegemonía en el capitalismo mundial. En un primer momento, se describe cómo se ha transformado la política mundial y, particularmente, en el Medio Oriente durante las últimas décadas, después se analiza la política de la administración del ex presidente Barack Obama hacia la región y posteriormente reflexionar sobre los cambios ocurridos en lo que va del periodo del presidente Trump hasta inicios de 2018.

La crisis de la hegemonía capitalista

El tema de la Guerra Fría y cómo definió la política mundial continúa discutiéndose (Leffler y Odd, 2010). ¿La desaparición de la Unión Soviética significó su fin o sólo un intermedio o el paso a un mundo distinto, multipolar quizás? No se trata únicamente de un asunto de interés académico; la rivalidad bipolar entre Estados Unidos y la Unión Soviética marcó el grueso de la segunda mitad del siglo xx y la forma en que se daban los conflictos y las influencias de las superpotencias. Si se dejó de vivir esa rivalidad o si terminó por renovarse afecta los acontecimientos del mundo. Se trata de un asunto de estrategia práctica para los interesados en la política mundial y regional.

A inicios de la década de 1990, en Estados Unidos se dio un importante debate entre los académicos del poder acerca de las implicaciones de la desaparición de la otra superpotencia. Charles Krauthammer (1990: 23-33) planteó entonces que su país debía aprovechar lo que llamó “el momento unipolar” para aumentar su ventaja a la cabeza del mundo.

Sin duda influida por esos debates, la administración de George H. W. Bush (1989-1993) se centró en la idea de la unipolaridad, al intentar imponer lo que llamó un “nuevo orden mundial” tras la desaparición de la otra superpotencia. En su esquema, el país sería el único capaz de liderar al mundo. Eso indicaba la gran coalición que estableció para atacar al Iraq de Saddam Hussein con el argumento de la invasión de Kuwait. George H. W. Bush aprovechó la coyuntura para ubicarse estratégicamente en el Medio Oriente al establecer una monumental fuerza militar en Arabia Saudí. Asimismo, buscó utilizar su éxito en crear una gran coalición multinacional para reafirmar la hegemonía mundial de Estados Unidos. No se debe olvidar que en esos años desaparecía el bloque comunista y el capitalismo se extendía aceleradamente para cubrir prácticamente todo el planeta. En el proceso, Estados Unidos emergía como la gran potencia hegemónica del mundo globalizado, o al menos eso esperaba la Casa Blanca (Achcar, 2004: 48-59). Además de concebirse como la única superpotencia, también se erigió como el país por el cual pasaría lo más importante de la política internacional: condujo el establecimiento del proceso de Madrid de negociaciones entre los países árabes e Israel.

Con la llegada de William Clinton a la Casa Blanca, el objetivo general no cambió, pero sí se introdujo una estrategia distinta, centrada sobre todo en la economía. Por supuesto, continuaron el imperialismo y el neoliberalismo —el último establecido desde la administración de Ronald Reagan—, pero se buscó aprovechar la economía de lo cibernético y la expansión del capitalismo a los territorios anteriormente regidos por la planificación centralizada. En este esquema, los capitales estadounidenses debían expandirse y conservar su posición hegemónica, pero no pretendían aniquilar, ni siquiera subordinar, por completo, a otros capitales. El militarismo continuó bajo la administración de Clinton —aunque menos si se le compara con su predecesor— como se pudo ver con el asedio continuo de Iraq, el mantenimiento de las bases militares en Arabia Saudí y la campaña de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Kosovo, con la que ya se reafirmaba una rivalidad con Rusia (Achcar, 1999; Lambeth, 2001).

Durante ese periodo, quedó claro que la unipolaridad no era un asunto fácil. Se empezaron a sentir fuerzas centrífugas que apuntaban a la aparición paulatina de un contexto multipolar. Así, nuevas voces empezaron a afirmar que, aun siendo la única superpotencia, Washington requería de un enemigo creíble que desempeñara el papel que le había tocado a la URSS en el periodo anterior, de manera que pudiera arrastrar

al mundo tras su liderazgo (Tuathail, Simon y Routledge, 2006). En ese contexto, el profesor Samuel Huntington (1998) propuso una solución. Con la caída del bloque comunista, los grandes conflictos mundiales no serían por ideologías sino por identidades culturales. Las seis o siete civilizaciones del mundo estaban destinadas a chocar, particularmente la occidental, con la islámica y la china, lo que llevaría a Occidente a unirse de nueva cuenta tras la dirección estadounidense. La Casa Blanca no adoptó de lleno la política del choque de civilizaciones; después de todo, los líderes de la mayoría de los países musulmanes eran sus aliados. No obstante, sí coqueteó con ella y permitió que los medios de comunicación insistieran en una supuesta amenaza del islam y de las corrientes islamistas. La red Al-Qaeda, que hasta el momento había sido colaboradora clave en la lucha de Washington contra los soviéticos en Afganistán, pasó a ser parte del nuevo enemigo que se estaba construyendo (Tuathail, Simon y Routledge, 2006).

Los ataques a las torres gemelas en Nueva York dieron pie al despliegue de una política agresiva por parte de la administración de George W. Bush (2001-2009), centrada en el argumento de la guerra contra el terrorismo. En realidad, se definía a éste como el enemigo terrorista islámico, en el que la red Al-Qaeda constituía el blanco central, pero se permitía que muchos lo interpretaran como el islam en su conjunto. En línea con las políticas de la camarilla que dirige la Casa Blanca, Krauthammer (2002: 5-17) indicó que existían las condiciones para transformar lo que antes llamó “momento unipolar” en una “era unipolar”, en la que Estados Unidos arrastraría al mundo tras su liderazgo. Los asesores neoconservadores del presidente lo decían con mayor claridad: buscaban establecer toda una fase histórica de un siglo de unipolaridad estadounidense. Como indicaron entonces autores como David Harvey (2005), Washington pretendía establecer la dominación mundial del imperialismo estadounidense con sus políticas internacionales agresivas.

Para lograr un objetivo tan ambicioso, la administración pretendía centrarse en tres ejes geopolíticos: 1) controlar la frontera de Europa Occidental con la Oriental, para lo cual extendió la OTAN y estableció un escudo antimisiles en la frontera con Rusia; 2) disputar el dominio sobre el mar del sur de China, para lo cual debía considerarse a Corea del Norte parte del eje del mal con el argumento de las armas de destrucción masiva, y 3) someter al Medio Oriente, donde se ubicaban otros dos países en el eje del mal —Irán e Iraq—. La lógica era distinta de la del padre de Bush. No se trataba de ser la potencia hegemónica, el líder del mundo capitalista, así fuera indiscutido, sino de imponer la dominación estadounidense absoluta sobre el capitalismo mundial. Eso es lo que expresaba la renuncia al multilateralismo de la administración de George W. Bush; no buscaron convencer a sus pares subordinados de la OTAN y del resto de la comunidad internacional para invadir Iraq, sino que esperaban obligarlos. Washington lanzó la

operación con países cuyos gobernantes decidieron integrarse a una supuesta coalición con la claridad de que no iban detrás del liderazgo estadounidense sino bajo su mando.

La ocupación de Iraq y con ella la ambición de Bush y su equipo de crear un imperio mundial fracasaron completamente, en especial porque la resistencia iraquí derrotó en el terreno a los militares estadounidenses y por el alto costo económico y político que significó la ocupación del país mediorienta (Hobsbawm, 2008), impidiéndoles continuar con su proyecto en la región. La psicosis de los militares en Iraq que no sabían quiénes eran amigos, quiénes enemigos, quiénes los apoyaban, quiénes los odiaban, y los que pudieron apoyarlos en el inicio, después los odiaban al igual que todos los demás, y eso los llevó a la derrota. Este tema fue tan patente que hasta Hollywood lo llevó al cine.

Es verdad que Estados Unidos logró mantener su hegemonía sobre el sistema capitalista, no sólo en lo económico, sino también en lo político, pero la gran pregunta era por cuánto tiempo. Todo parece indicar, como explica Giovanni Arrighi, en *El largo siglo XX*, que la hegemonía estadounidense sobre el sistema capitalista mundial se encuentra en su fase de crisis. Arrighi observa que, históricamente, el capitalismo pasa por ciclos sistémicos en los que la burguesía de una ciudad o país que constituye el centro del sistema-mundo lo hegemoniza. Estos ciclos incluyen dos fases, una de crecimiento material, que podemos llamar *ascendente*, y otra de crecimiento financiero, que podemos considerar *descendente*. En la segunda fase de cada ciclo sistémico, suelen aparecer burguesías que aspiran a convertirse en el nuevo centro del sistema mundo. Empero, el centro, en fase descendente pero que aún detenta la hegemonía, se resiste a perder su posición (Arrighi, 2010).

En el Medio Oriente, desde los ataques en contra de las torres gemelas, se han afirmado tres hegemonías regionales. El eje saudí, lubricado por los excedentes de capital de una de las principales potencias petroleras del mundo, la cual incluye a una serie de países monárquicos y republicanos dispuestos a seguir su liderazgo (este eje en realidad tiene una historia que se remonta, en su configuración actual, hasta la década de 1970). Desde inicios de la década de 2000 se ha conformado un eje qatari seguido por Turquía y por una serie de organizaciones islamistas del ámbito de los Hermanos Musulmanes. A pesar de sus roces intermitentes, estos dos ejes conforman una especie de constelación alineada con Estados Unidos en el Medio Oriente. La otra, que se suele aliar crecientemente con Rusia, está liderada por Irán, en la que participan el gobierno de Siria, algunas organizaciones antiimperialistas y milicias shiíes de Iraq. La administración Bush pretendía atacar a esta constelación tras ocupar Iraq, pero su derrota en este país llevó al fortalecimiento de Irán. Como se ve, los conflictos de la región no se pueden reducir a un conflicto entre sunníes y shiíes.

Obama y el Medio Oriente

Al asumir la presidencia de su país, Barack Obama parece haber querido enmendar, cuanto fuera posible, el profundo daño que su predecesor provocó a la imagen y posición de Estados Unidos en el mundo y, particularmente, en el Medio Oriente. Las primeras señales que envió fueron la de volver al multilateralismo y expresar su aspiración, quizás idealista, de eliminar o al menos reducir los arsenales mundiales de armas nucleares, incluidos los de Estados Unidos. Al poco tiempo, visitó Egipto y dio una conferencia en la Universidad de El Cairo, donde expresó que su país ya no intentaría imponer en el Medio Oriente sus formas de ver el mundo. Su periodo atestiguó una relativa retirada de los asuntos de la región,¹ pero en menor medida de la deseada, ya que los convulsos acontecimientos desatados por las rebeliones populares conocidas como Primavera Árabe le exigieron otro curso. No obstante, su administración prefirió no involucrar tropas estadounidenses en los conflictos, optando por utilizar a las de otros, así como a actores locales, con lo que debilitó la posición de su país como garante de la seguridad de la zona (Krieg, 2016: 97-113).

El alejamiento en la política exterior estadounidense del Medio Oriente y su acercamiento a Asia no delata únicamente un deterioro de la hegemonía de Estados Unidos entre el Mediterráneo y el Golfo, como indica Gerges (2013: 299-323), sino que habla del retroceso de la hegemonía de Washington y Nueva York sobre la economía-mundo capitalista en general. Ante el auge de China y el retroceso del aún Estado hegemónico, la geopolítica de éste optó por concentrar esfuerzos donde le parecía más urgente: Asia. Sin embargo, el Medio Oriente no ha perdido su importancia, y cualquier descuido aquí amenazaba con abrir paso a la competencia, y eso es lo que ha sucedido desde entonces.

Durante la última quincena de 2010 estalló una rebelión en Túnez, que desencadenó una serie de levantamientos populares en el resto de los países árabes a lo largo del año siguiente que sacudieron el orden establecido en la región. Varios regímenes autoritarios habían garantizado la posición de sus países en la división internacional del trabajo, que consiste sobre todo en extraer materias primas, esencialmente hidrocarburos, y permitir el paso de medios de transporte por su estratégica ubicación entre Europa y Asia. Desde mediados del siglo xx y sobre todo desde 1970, ciertas familias que gobiernan numerosos países de la región se han convertido en ricas burguesías locales que obtienen y

¹ Fawaz Gerges argumenta que desde su inicio la administración Obama desvió las prioridades de relaciones exteriores del Medio Oriente al Pacífico y Asia, al considerar que el futuro de la política estadounidense se apoyará más en esa región.

acrecientan sus capitales mediante la extracción de renta gracias a su posición a la cabeza de sus Estados. En algunos casos el gas y el petróleo, en otros los derechos de paso o los pagos realizados por Estados Unidos por la lealtad a sus dictados, según la coyuntura o la inversión en mercados de capitales o una combinación de las anteriores han representado importantes fuentes de renta para los dirigentes de estos países (Achcar, 2013). Los efectos de esta fuente fundamental de capital tienen diversas implicaciones desde el punto de vista de las relaciones de poder en los países árabes. Dado que las élites gobernantes —con frecuencia familias más o menos reducidas— obtienen sus sustanciales ganancias debido a su posición dirigente no están de ninguna manera dispuestas a dejar el poder. Monárquicas o republicanas, muchas de estas castas consideran que el país es de su propiedad; las más ricas consideran que incluso la región entera les pertenece. En muchos casos, la posición de la oligarquía gobernante y la renta que obtiene está ligada a su relación con el imperialismo, lo que le da un papel preponderante a su subordinación a los gobiernos de las metrópolis.

Las primaveras árabes de 2010-2011 pusieron en peligro el *statu quo*, ocasionaron una virulenta reacción de los poderosos. Los jóvenes y no tan jóvenes salieron a las calles a protestar por las carencias económicas y la corrupción, pero también por la falta de libertades y de posibilidades de definir su futuro (Conde, 2012: 33-46). Las demandas parecían poco fuertes e incluso desordenadas, pero sacudían profundamente un sistema que dependía absolutamente de que la población aceptara su condición de subordinación.

El imperialismo y las burguesías regionales y locales buscaron inmediatamente formas de hacer frente a la situación, y ofrecieron una variedad de respuestas. La administración de Obama pasó rápidamente del pasmo a enfrentar el desafío para convertirlo en una oportunidad de renovar el modelo de dominación en la región, pero evitando un involucramiento directo. La oligarquía qatari, aliada al gobierno islamista turco, se plegó a esta propuesta e intentó apuntalar a los Hermanos Musulmanes para que se pusieran a la altura de las circunstancias y a la cabeza de los movimientos para conducirlos hacia el establecimiento de lo que llamaban “democracia islámica”, guiada por el modelo turco.² No obstante, la oligarquía saudí y sus aliados hicieron todo lo posible por evitar el éxito de los procesos revolucionarios, revertir sus logros obtenidos y limitar cualquier cambio significativo a dos países únicamente, Siria y Libia. En cuanto a Israel, todo parece indicar que apoyó la apuesta saudí, aunque en Siria su objetivo parece haber consistido en debilitar al régimen sirio, pero sin hacerlo caer. La oligarquía siria,

² La opción democrática de los Hermanos Musulmanes fue obvia en Túnez y Egipto, donde participaron en las elecciones. Sin embargo, es de notarse que también Siria optó por la vía democrática; véase Díaz (2017).

con la ayuda del gobierno iraní y de Rusia, optó por la guerra para evitar a toda costa su derrocamiento.

Mientras tanto, Obama intentó reducir las fricciones en dos expedientes más complejos, el del conflicto israelí-palestino y el de la nuclearización de Irán, pero con ambos esfuerzos contrarió a sus aliados. Probablemente buscaba reducir las tensiones con el mismo objetivo de retirarse de los asuntos de la región, pero se ganó la animadversión de viejos aliados, las oligarquías israelí y saudí, entre otras. Por un lado, presionó a la administración del primer ministro Benjamin Netanyahu para que negociara con la Autoridad Nacional Palestina. Como era predecible, el gobierno israelí participó en las negociaciones, pero con la aparente intención de hacerlas fracasar (Barnea, 2014). Por otro lado, condujo a bien negociaciones multilaterales con el gobierno iraní para controlar el desarrollo de su tecnología nuclear y evitar su posible transformación en industria bélica no convencional.

Llama la atención cómo se ha transformado el papel de Rusia en la región desde el inicio de las rebeliones populares. Antes de entrar en detalles, se debe recordar que tras la caída de la Unión Soviética, Rusia no sólo ha adoptado el capitalismo, sino que se ha convertido en una nueva potencia imperialista. Rusia aprovechó el caos generado por la represión a las primaveras árabes y el vacío dejado por Estados Unidos para dinamizar su participación con el Mediterráneo y el Golfo. Asimismo, permitió que Estados Unidos, la Unión Europea y los Estados hegemónicos de la región apoyaran la rebelión libia para derrocar a Muammar al-Qaddafi, pero a cambio decidió apoyar a Bashar al-Ásad para que se sostenga en el poder. Rusia ha logrado fortalecer su posición estratégica con una presencia militar duradera en Siria, por no hablar de la construcción de una base aérea militar, también ha reforzado su posición económica y diplomática en toda la región, que incluye la venta de armamento sofisticado no sólo a Siria e Irán, sino a diversos países, como Arabia Saudí y Qatar.

Trump ante el Medio Oriente

La victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales de su país, en 2016, reveló la existencia de un malestar profundo en la sociedad estadounidense, así como entre sus élites, que delata una pérdida de la capacidad hegemónica de su burguesía y su Estado en lo interno, pero también en lo externo. Durante su campaña, Trump prometió una política aislacionista que supuestamente traería mejoras económicas a los trabajadores blancos de su país y a los sectores industriales que se han visto afectados por el neoliberalismo económico y la globalización. El candidato ofrecía poner en práctica medidas

que incluían reindustrializar Estados Unidos reduciendo impuestos a los más ricos, expulsar migrantes indocumentados, cerrar las puertas de la inmigración, además de la prohibición de la llegada a musulmanes y mediante la construcción de una muralla en la frontera con México, relanzar la inversión pública por medio de una agresiva política de construcción de obras de infraestructura, cancelar acuerdos de libre comercio y reducir el involucramiento de sus fuerzas armadas en los conflictos del mundo, particularmente en el Medio Oriente, y sólo usarlas para acabar con los peligros terroristas como el que representaba ISIS. Un paquete con estas medidas, argumentaba, permitiría al Estado ahorrar y ofrecer incentivos a la industria, lo que llevaría a aumentar ganancias e incrementar la tasa de empleo entre los blancos, además de ofrecerles los trabajos que normalmente realizan los indocumentados. Sin embargo, los primeros meses de la administración mostraron que no sería fácil imponerle su agenda al sector financiero de su burguesía, por lo que terminó aliándose con éste. Trump ha cedido en algunos puntos a cambio de que le aprueben otros que le permitan lograr algún grado de reindustrialización y salvar cara frente a su electorado. Independientemente de todo, le ha asestado un severo golpe a la imagen de su país frente a los aliados que ha hegemonizado desde la Segunda Guerra Mundial y ha degradado aún más la posición de la superpotencia en el mundo y, particularmente, en el Medio Oriente.

Ante la imposibilidad de imponer su agenda, el presidente de Estados Unidos concentró su proyecto reindustrializador en reducir impuestos a las grandes fortunas y concentrar la inversión pública en el desarrollo de la industria bélica, mientras reducía el presupuesto en casi todos los demás rubros (Gibson y Oliphant, 2018). Trump incrementó el presupuesto militar como no ocurría desde hacía mucho, y propuso que se aumente de nuevo en 2019. En otras palabras, el gobierno de Estados Unidos se compromete a comprarle a la industria militar mucho más que el año anterior, con lo que verá garantizadas mayores ganancias con las ventas a un cliente cautivo. También un gasto militar superior puede alentar el uso de las armas producidas, lo que implica mayor peligro de guerras.

En cuanto al Medio Oriente, Donald Trump había prometido reducir la participación de Estados Unidos en sus conflictos, lo que le autorizaría ahorrar y evitar guerras, salvo en lo que se refería a ISIS. Incluso daba a entender que llegaría a acuerdos con Rusia para pacificar Siria. Sus otras promesas consistían en cancelar el acuerdo nuclear con Irán y lograr la paz entre palestinos e israelíes.

En cuanto a Siria, la pérdida de liderazgo estadounidense ha sido patente, mientras que sigue en auge el de Rusia. Ahí la realidad ha sido muy distinta a la prometida durante la campaña electoral trumpista, quien ha planteado permanecer indefinidamente en el territorio con el supuesto objetivo de evitar que resurja ISIS, mientras que no se

propone derrocar a Ásad. Se trata de un asunto bastante dudoso, dado que su presencia no necesariamente va a impedir el resurgimiento de ISIS. Trump parece buscar una fuerte presencia en las fronteras norte y este del país, lo que podría interesarle en función de combatir la influencia iraní. Mientras que su presencia y gasto en Siria no se reduce, el liderazgo estadounidense en la diplomacia respecto del país en guerra sí se ha visto mermado de forma radical. El proceso de negociaciones de Ginebra, que estaba bajo su supervisión, está prácticamente en un punto muerto, mientras que Rusia continúa con su proceso paralelo, aunque poco exitoso, de Astaná con la participación Irán y Turquía.

Durante el primer año de su administración, Trump obtuvo algunos éxitos diplomáticos, pero que tuvieron un efecto paradójico, ya que contribuyeron a dividir a sus aliados y a poner aún más en duda su liderazgo. Durante su visita a Arabia Saudí, en 2017, el monarca anfitrión prometió compras a la industria bélica de Estados Unidos por 110 000 millones de dólares en lo inmediato y 350 000 millones³ en los próximos diez años (David, 2017), mientras que en los ocho años de la administración de Obama las compras saudíes de armas sólo sumaron un total de 115 000 millones de dólares (Majumdar, 2017). Es cierto que casi un año después de la promesa de compra aún no se concretaba la mayoría de los contratos (*The Economist*, 2018), pero prometer no empobrece. Todo indica que el efecto político de la recepción y las promesas que recibió Trump tuvo tal efecto sobre el mandatario estadounidense que apoya de manera incondicional al rey saudí, Salman ben Abdulaziz Al-Saud, incluso cuando éste tomó decisiones cuestionables en las semanas y meses siguientes, como fue romper con Qatar y aislarlo, cambiar de príncipe heredero a favor de su hijo y meter a la cárcel a buena parte de la familia real. Los qataríes tienen elementos que le pueden permitir recuperar algo del apoyo estadounidense, como la compra multimillonaria de equipo bélico que ni siquiera está en condiciones de usar (*The Economist*, 2018).

Algo similar sucede en el expediente israelí-palestino. Si en el pasado quedaba poca duda de la inclinación pro israelí de los gobiernos estadounidenses, la administración de Trump ha desechado cualquier pretensión de equilibrio. En la campaña había afirmado que relanzaría el proceso de paz, y parece que pretende establecer un esquema de negociación en el que Israel exija lo que quiera y los palestinos lo acepten sin cuestionarlo. No se puede explicar de otra forma la decisión de reconocer Jerusalén como la capital de Israel antes de cualquier negociación. En esas circunstancias, el rechazo de la calle árabe hacia Trump y su administración no puede más que agravarse. No podría estar más mermada su legitimidad para conducir las negociaciones palestino-israelíes.

³ A esto habría que sumar el donativo por cien millones de dólares a una fundación de Ivanka Trump, la hija del presidente estadounidense; véase Zarroli (2017).

Si los líderes palestinos aceptan los chantajes de Trump, lo pagarán muy caro con su propio pueblo.

En línea con lo dicho anteriormente, pero sobre todo con los deseos de sus aliados principales en la región —Israel y Arabia Saudí—, Trump ha identificado a Irán como su enemigo principal en el Medio Oriente. Incluso su preocupación por el terrorismo pasa menos por ISIS que por Irán. El presidente estadounidense justificó, por ejemplo, su apoyo a Arabia Saudí en su acoso contra Qatar con la afirmación de que el gobierno de la pequeña península tenía relaciones con Irán o que apoyaba a grupos de islamistas, cuando gran parte de lo que ha hecho en ambos temas ha sido en acuerdo con Estados Unidos.

Conclusiones

Durante el primer año de la administración Trump, la política estadounidense hacia el Medio Oriente ha tenido cierto grado de consistencia con lo planteado durante la campaña electoral, ya que anunciaba una actitud beligerante hacia Irán y de apoyo a Israel. Tampoco ha sido del todo sorprendente su acercamiento al rey saudí, dada la extraordinaria habilidad demostrada por la monarquía para halagar al presidente y prometerle contratos por cientos de miles de millones de dólares para su industria bélica. Incluso su opción de tomar distancia respecto de los problemas de la región y dejarlos en manos de sus aliados parece poco distinta de lo prometido antes de su toma de protesta como presidente. En todo caso, lo extraño es que esta política podría considerarse relativamente semejante a la aplicada por Obama.

Lo que realmente sorprende es la claudicación del liderazgo sin reparos en una región que sigue siendo de importancia central para la economía-mundo capitalista. La administración Trump ha supeditado su política a la de aliados supuestamente subordinados, Arabia Saudí e Israel, a cambio de contratos multimillonarios. Tradicionalmente, países como Israel debían realizar esfuerzos para que Estados Unidos aplicara medidas acordes con sus objetivos. Así lo muestra el apoyo personal del presidente estadounidense a las acciones saudíes contra Qatar y su reconocimiento de Jerusalén como capital del Estado de Israel. Más aún ha cedido su lugar a Rusia en lo que se refiere a Siria, optando únicamente por controlar algunas fronteras de este país. Con esto ha dejado el campo abierto para que Rusia extienda su liderazgo en una región que hasta hace muy poco consideraba estratégica.

El que una persona como Donald Trump haya podido llegar a gobernar la única superpotencia del mundo y que sea capaz de mermar a tal grado el liderazgo de Estados Unidos

en la zona (y en el mundo) es un síntoma de un proceso profundo de deterioro del ciclo hegemónico estadounidense del capitalismo. Asimismo, es un catalizador de este proceso.

Referencias

- Achcar, Gilbert (1999), *La nouvelle Guerre froide: le monde arprès le Kosovo*, Presses Universitaires de France, París.
- Achcar, Gilbert (2004), “Eastern Cauldron: Islam, Afghanistan, Palestine and Iraq in a Marxist Mirror”, en Gilbert Achcar, *Eleven Thesis on the Resurgence of Islamic Fundamentalism*, Monthly Review Press, Nueva York, pp. 48-59.
- Achcar, Gilbert (2013), *Le peuple veut: une exploration radicale du soulèvement arabe*, Sindbad-Actes Sud, París.
- Arrighi, Giovanni (2010), *The Long Twentieth Century: Money, Power, and the Origins of our Times*, Verso, Londres.
- Barnea, Nahum (2014), “Inside the Talks’ Failure: us Officials Open Up in an Exclusive Interview”, *Ynetnews.com*, 2 de mayo, disponible en: [<https://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4515821,00.html>] (acceso 13/06/2019).
- Conde, Gilberto (2012), “Los movimientos populares árabes de 2011 y su significado histórico”, en Luis Mesa Delmonte (ed.), *El pueblo quiere que caiga el régimen: protestas sociales y conflictos en África del norte y en Medio Oriente*, El Colegio de México, México, pp. 33-46.
- David, Javier E. (2017), “US-Saudi Arabia Seal Weapons Deal Worth Nearly \$110 Billion Immediately, \$350 Billion Over 10 years”, disponible en: [<https://www.cnbc.com/2017/05/20/us-saudi-arabia-seal-weapons-deal-worth-nearly-110-billion-as-trump-begins-visit.htm>] (acceso 13/06/2019).
- Díaz Ramírez, Naomi (2017), *The Muslim Brotherhood in Syria: The Democratic Option of Islamism*, Routledge, Londres.
- Gerges, Fawaz A. (2013), “The Obama Approach to the Middle East: the End of America’s Moment?”, *International Affairs*, vol. 89, núm. 2, marzo, pp. 299-323, disponible en: [<http://dx.doi.org/10.1111/1468-2346.12019>] (acceso 13/06/2019).
- Gibson, Ginger y James Oliphant (2018), “Trump Budget Seeks Cuts to Domestic Programs, Medicare, Favors Military and Wall”, Reuters, 12 de febrero.
- Harvey, David (2005), *The New Imperialism*, Oxford University Press, Oxford. (Clarendon Lectures in Geography and Environmental Studies).
- Hobsbawm, Eric J. (2008), *On Empire: America, War, and Global Supremacy*, Pantheon Books, Nueva York.

- Huntington, Samuel P. (1998), *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon & Schuster, Nueva York.
- Krauthammer, Charles (1990), “The Unipolar Moment”, *Foreign Affairs*, vol. 70, núm. 1, disponible en: [<http://www.jstor.org/stable/20044692>] (acceso 13/06/2019).
- Krauthammer, Charles (2002), “The Unipolar Moment Revisited”, *The National Interest*, vol. 70, invierno, pp. 5-17, disponible en: [<http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/krauthammer.pdf>] (acceso 13/06/2019).
- Krieg, Andreas (2016), “Externalizing the burden of war: the Obama Doctrine and us foreign policy in the Middle East”, *International Affairs*, vol. 92, núm. 1, enero, pp. 97-113, disponible en: [<https://doi.org/10.1111/1468-2346.12506>] (acceso 13/06/2019).
- Lambeth, Benjamin S. (2001), *NATO’s Air War for Kosovo: A Strategic and Operational Assessment*, Rand Corporation, Arlington.
- Leffler, Melvyn P. y Odd Arne Westad (eds.) (2010), *The Cold War. Origins*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Majumdar, Dave (2017), “How the United States Is Turning Saudi Arabia Into a Military Juggernaut”, *The National Interest*, 19 de mayo.
- The Economist* (2018), “Jets, but no Pilots: for the Gulf States, Diplomacy Involves Buying Weapons They Don’t Need”, 1º de marzo.
- Tuathail, Gearóid Ó, Simon Dalby y Paul Routledge (eds.) (2006), *The Geopolitics Reader*, 21ª ed., Routledge, Nueva York, 2006.
- Zaroli, Jim (2017), “Saudis and the UAE will donate \$100 Million to a Fund Inspired by Ivanka Trump”, *National Public Radio*, 21 de mayo.

3. China y Rusia como actores centrales de las nuevas coordenadas del poder mundial

*Graciela Pérez Gavilán**
*Ana Teresa Gutiérrez del Cid***

Introducción

EN EL PRESENTE trabajo se analiza la visión y estrategia actuales de los nuevos actores centrales en el juego de poder mundial: China y Rusia, potencias mundiales que están reordenando y equilibrando con su participación en distintos espacios económico-políticos regionales y globales las nuevas coordenadas de la estructura del poder global.

Cada vez es más evidente que el orden unipolar del poder mundial cede espacio al multipolar. Sin embargo, este proceso no puede transcurrir sin conflictos, ya que la aparición de nuevos actores internacionales le quita parte del poderío a las potencias ya establecidas, acostumbradas a un liderazgo sin condiciones.

China como potencia global e importante actor en el juego político internacional se ha destacado en la comunidad mundial por su espectacular crecimiento económico, sus avances científico-tecnológicos, su modernización militar y la proyección de su estrategia interna, política, económica, diplomática, científico-tecnológica y de seguridad, para consolidarse como la nación de mayor influencia tanto en el ámbito regional como a escala mundial, además del creciente interés que genera por su historia, cultura milenaria y la posibilidad de que esta nación pueda ser en un futuro cercano la potencia hegemónica de este siglo.

* Profesora e investigadora de tiempo completo del Área de Política Internacional del Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

** Profesora e investigadora de tiempo completo del Área de Política Internacional del Departamento de Política y Cultura, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

Con respecto a Rusia, actualmente su estrategia está orientada a desarrollar sus relaciones comerciales con los países de Asia Pacífico, sobre todo con China e industrialmente a la sustitución de importaciones. Asimismo, está dispuesta a consolidar su condición de gran potencia energética del siglo XXI y a desarrollar una red de oleoductos y gasoductos que convertirán a ese país en el gran árbitro del suministro de petróleo y gas para Europa y para los grandes centros económicos y demográficos de Asia Oriental (China, India, Japón y Corea del Sur). Este es el proyecto del presidente Vladimir Putin.

Rusia como nuevo actor relevante en las coordenadas del poder mundial

El reposicionamiento de la economía y la posición geopolítica de Rusia son factores que han incidido en el pulso de la economía mundial, ya que este país empezó a jugar un papel más influyente en las relaciones internacionales a partir de su crecimiento económico y del cambio de prioridades en su política exterior. Esto se ha expresado en volver a tener presencia en los países exsoviéticos y en los antiguos aliados de la Unión Soviética. Su proyección de poder tiene un punto culminante en la reincorporación de Crimea al territorio ruso y en su intervención en Siria para resguardar su flota en el puerto sirio de Tartús, en el Mediterráneo.

Rusia ha logrado, desde inicios del siglo XXI, reposicionarse como una potencia, primero regional y en los últimos años como potencia global. El difícil camino recorrido desde el año 2000, fecha en que Vladimir Putin asumió por primera vez el poder en Rusia como presidente, significó un proceso de ascenso casi vertical en los siguientes ocho años, que comprenden sus dos primeras presidencias y también el periodo presidencial del hoy primer ministro, Dmitri Medvedev.

Durante estos doce años, Rusia logró la hazaña de superar el difícil trauma económico y político de la transición de una economía centralmente planificada a una de mercado, transición que fue diseñada en los centros de poder económico occidental, con la denominada estrategia “terapia de choque”, que consistió en medidas concebidas desde la ortodoxia económica neoliberal y que representaron la casi ruina económica del país, la desindustrialización, la pérdida de soberanía del gobierno ruso en materia económica y el despojo de millones de ciudadanos rusos de sus ahorros, debido a una fuerte devaluación de la moneda y a una alza vertiginosa de precios sin relación alguna con el pasado soviético.

A esto se unió la destrucción de millones de trabajos debido a las políticas de privatización de las empresas estatales o su desaparición. El costo social que la sociedad pagó por la implantación de la “terapia de choque”, llevó a un economista ruso de la Academia de Ciencias, Serguei Glaziev, a escribir el libro *Genocidio* (Glaziev, 1998),

en el cual, mediante datos precisos, demostró los costos en pérdidas de empleos y logros en materia de salud y de nivel educativo que constituyeron las consecuencias de la desintegración de la Unión Soviética y el acaparamiento por unos cuantos, a los que se denomina *oligarcas*, de la riqueza que antes era patrimonio social del país.

En estas condiciones de casi destrucción económica y de pérdida del estatus que tuvo antes la Unión Soviética, el gobierno de Vladimir Putin representa a una élite nacionalista, avalada por el poder militar.

Desde ese momento, la política gubernamental experimenta un giro hacia la reconstrucción de la economía y, lo que es más importante, en el centro de esta nueva agenda está la preocupación por proyectar el interés nacional y la soberanía económica y política del país.

La voluntad política del gobierno ruso para lograr estos objetivos ha sido un factor muy importante para recuperar el lugar que, por su dimensión territorial, recursos económicos y su meritorio pasado histórico, le pertenece a esta nación.

Putin ha interpretado muy bien esta necesidad de Rusia de levantarse nuevamente y ha logrado proyectar a un país cuya tasa de mortalidad era mayor que la de natalidad en la década de 1990, y la ha incorporado al grupo de las economías en crecimiento denominado BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), cuyos miembros en la actualidad, pese a la crisis que inició en 2008, han crecido económicamente y adquirido protagonismo internacional.

En suma, el ascenso económico de 2000 a 2008 tuvo el carácter de recuperación después del colapso sufrido por la desintegración de la Unión Soviética. El fin de este periodo de recuperación coincide con el inicio de la crisis económica mundial de 2008 que hasta la fecha sigue influyendo enormemente en la economía rusa.

El punto más alto de la crisis fue en 2009 y, en contraste del ascenso experimentado de 2000 a 2008, se observó una caída en todos los aspectos (volúmenes de la producción y disminución de los puestos de trabajo).

El volumen del producto interno bruto (PIB) en 2009 cayó a 7.9% y como en casi todos los países del mundo, la inversión extranjera se redujo hasta un 25% (Gusev, 1998 y 2008-2009). La principal afectación fue que el precio del petróleo cayó de 149 a 56 dólares en la segunda mitad de 2008. Sin embargo, a partir de 2009 la primera etapa de la crisis empezó a sobreponerse. Un papel muy importante en esta superación de la crisis lo tuvieron las reservas en oro y divisas, que fueron acrecentadas durante las dos presidencias de Putin en forma de los denominados Fondos de Estabilización, los cuales se acumularon debido a las ganancias del precio del petróleo en el periodo de 2000 a 2008. Durante 2010, y durante la primera mitad del 2011, la economía presentó un crecimiento nuevamente de recuperación.

La economía rusa continuó creciendo de 2012 a 2013 debido a los altos precios del petróleo. Pero en 2013 surgió el conflicto con Ucrania por el derrocamiento del presidente Víctor Yanukovich y después de una evaluación de costo-beneficio, Rusia decidió llevar a cabo un referéndum en Crimea, después de que ésta proclamó su independencia de Ucrania. Rusia la reincorporó a su territorio, sacrificando sus relaciones con Occidente.

La respuesta de Estados Unidos y la Unión Europea fue imponer sanciones económicas a Rusia. Estas sanciones, que aún siguen vigentes, consisten en:

- Prohibición de acceso a los mercados de capital occidental en forma de préstamos de largo plazo para las compañías rusas y los bancos, más si estas compañías pertenecen al Estado.
- Prohibición de importación de alta tecnología dual para uso militar y civil.
- Prohibición de entrada a sus países a políticos del círculo de Putin, lo cual tiene más bien un carácter político y de desgaste contra la figura del presidente ruso.

Estas sanciones cambian el escenario económico anterior y limitan las posibilidades de solución de problemas y tareas fundamentales como garantizar el crecimiento económico constante y aumentar el nivel de vida de la población.

Si antes el financiamiento de la economía se llevaba a cabo en gran medida a cuenta de recursos financieros externos y mercados exteriores, ahora la principal, sino es que la única, fuente de recursos financieros es el mercado interior. En estas condiciones la creación de fuentes internas de financiamiento de la economía debe ser prioritaria. Esto presupone una significativa corrección de la política crediticia y financiera.

Aunada a las sanciones, la baja del precio del petróleo en 2014 también afectó a la economía rusa de manera profunda. Según Larry Elliot, analista político del periódico inglés *The Guardian*, el secretario de Estado de Estados Unidos, en ese momento John Kerry, y el rey Abdullah de Arabia Saudita tuvieron una reunión en septiembre de 2014 y acordaron aumentar la producción saudí de petróleo como una estrategia para perjudicar a Rusia e Irán, cuya venta de petróleo es muy importante para sostener sus economías. “John Kerry, el secretario de Estado norteamericano, supuestamente llegó a un acuerdo con el rey Abdullah en septiembre de 2014, mediante el cual los saudíes aceptaron vender crudo por debajo del precio del mercado”.

Eso ayudaría a explicar por qué el precio ha ido cayendo en un momento en que debería subir, dada la agitación en Irak y Siria causada por el conflicto con el Estado islámico.

Los saudíes hicieron algo similar a mediados de la década de 1980. Entonces: “la motivación geopolítica para bajar el precio del petróleo por debajo de 10 dólares por barril era desestabilizar el régimen de Saddam Hussein. Esta vez, de acuerdo con especialistas en Oriente Medio, los saudíes quieren ejercer presión sobre Irán y presionar a Moscú para que debilite su apoyo al régimen de Assad en Siria” (Elliot, 2014).

Con respecto a esta postura, el presidente Putin tomó la posición más moderada: que Washington y los saudíes podían estar en connivencia, pero consideró que los precios a la baja podrían ser una señal de la demanda sobre la oferta en un momento en que la economía internacional tiene poco crecimiento. En otras palabras, podría haber un acuerdo, pero, tal vez no. Putin es un hombre que evita realizar públicamente un juicio sin pruebas suficientes.¹

La influencia negativa de las sanciones sobre la extracción de petróleo y gas en 2015 aún no se percibía mucho, pero con el tiempo ha aumentado. Las limitaciones financieras y de venta de tecnología contra las compañías rusas para la exploración petrolera ponen en cuestión la posibilidad de explotar nuevos campos petroleros, en especial en el territorio del Ártico. Las compañías occidentales ya se han visto obligadas a renunciar a una serie de proyectos que anteriormente planeaban. Por ejemplo, Exxon Mobil congeló su participación con compañías rusas en proyectos de exploración y esto comprende la exploración de un nuevo y vasto campo petrolero denominado Pobeda en el Mar de Karsky.

La tarea de Rusia es continuar el proceso de crecimiento y transformación iniciado hace casi dos décadas y seguir reposicionándose internacionalmente a pesar de las sanciones y la baja de los precios internacionales del petróleo. Para lograr este objetivo la estrategia es la sustitución de importaciones con el fin de alcanzar la modernización y el desarrollo tecnológico industrial.

En el exterior, Rusia se enfrenta con la oposición de otras grandes potencias que interpretaron la desintegración de la Unión Soviética como el triunfo del modelo unipolar de las relaciones internacionales, básicamente liderado por Occidente y en primer lugar por Estados Unidos.

Por lo que, en la medida que Rusia se reposiciona en la arena internacional, los principales países de Occidente que ya contaban con el descenso de Rusia al tercer mundo y con vastos recursos naturales baratos y mano de obra maquiladora ahora enfrentan el resurgimiento del anterior coloso y además la alianza de Rusia con la estrella de los BRICS: China.

¹ La versión del Kremlin de la conferencia de prensa de Milán, titulada “Answers to journalist’s questions following visit to Italy”, ha sido utilizada para citar a Vladimir Putin.

El creciente papel de Rusia en la geopolítica mundial

El punto de inflexión de la estrategia exterior de la Federación rusa ha sido la intervención en la guerra de Siria, lo que la convierte en otro de los actores centrales, junto con China, que están modificando la geopolítica del poder mundial. Rusia interviene en la guerra de Siria debido a tres factores fundamentales:

- 1) Posee una gran cantidad de población islámica que podría ser atraída cada vez más a grupos combatientes como el denominado Estado islámico.
- 2) Su área de influencia son las repúblicas del Asia Central, que también son islámicas.
- 3) Para confrontar el proyecto geopolítico occidental y de las monarquías del Golfo que pretenden sustituir a Rusia en la venta del gas que realiza a la Unión Europea y primordialmente a Alemania.

El tamaño y la diversidad de Eurasia y el éxito económico de China limitan la profundidad de la influencia estadounidense y su nivel de control sobre los acontecimientos mundiales.

En esta lucha Europa, que representa una importantísima plataforma geopolítica de Estados Unidos contra la ex Unión Soviética desde la Guerra Fría, empieza a atestiguar el fortalecimiento de Rusia y China en el continente en los ámbitos de competencia económica, política y diplomática. Debido a esta nueva realidad geopolítica, es necesario analizar la creciente rivalidad de Estados Unidos y Rusia en Europa, que se evidencia en Alemania, por parte de Rusia, y en Polonia, por parte de Estados Unidos.

La rivalidad entre Rusia y Estados Unidos en la región europea

Un factor muy importante en la conformación de un nuevo orden geopolítico mundial es la relación germano-rusa. Después de la desintegración de la Unión Soviética, la relación se afianzó y Alemania unificada proveía de ayuda a Rusia que se encontraba en una difícil situación económica y política.

La relación se caracterizó por su cordialidad y llegó a su punto más alto con el canciller Schroeder, uno de los más importantes representantes de la *Ostpolitik* iniciada por Willy Brandt (Chavarri, 2013: 230).

Con la llegada al poder de Angela Merkel, aunque mantiene la misma línea de los gobiernos anteriores al considerar la relación con Rusia como estratégica, se produce un distanciamiento. Tras años de relaciones amistosas, en las que existían simpatías perso-

nales entre los gobernantes anteriores, “Merkel, la primera canciller alemana que proviene de la antigua República Democrática Alemana (RDA) se aleja conscientemente de Rusia. En contraste con Schroeder, la política de Merkel hacia Rusia estará determinada por una promoción de los valores democráticos asociados a la libertad y los derechos humanos” (Sierra, 2016: 10).

Desde sus inicios, Merkel criticó fuertemente al gobierno ruso y lo acusó de suprimir el desarrollo democrático y los derechos básicos de sus ciudadanos. Al mismo tiempo, atacó abiertamente sus políticas internas en cualquier escenario, lo que ocasionó un ambiente de hostilidad hacia Rusia.

“La política de principios de Angela Merkel, arraigada fuertemente en los valores occidentales y defensora de la alianza trasatlántica, especialmente con Estados Unidos, actuó en contra de un desarrollo positivo de las relaciones bilaterales, al menos inicialmente” (Sierra, 2016: 10). Así, desde 2005, Angela Merkel proyectó una estrategia agresiva hacia Rusia. Su llegada al poder afectó las relaciones cordiales que primaban en las relaciones germano-rusas. El ataque abierto al presidente de Rusia, Vladimir Putin, se tradujo en un sentimiento antirruso en la población alemana, inexistente hasta entonces. No obstante, la dependencia energética hacia Rusia ha obligado a Merkel, en más de una ocasión, a bajar el tono de su discurso a favor de la democracia (Sierra, 2016: 10).

Pero el evento que tensionó mucho más la relación bilateral fue la reabsorción de Crimea por parte de Rusia. Tras este evento y la crisis en el este de Ucrania, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) suspendió toda cooperación civil y militar con Moscú, “aunque al mismo tiempo, decidió preservar los canales del diálogo político y la comunicación militar entre embajadores, la labor de la OTAN con Rusia, denominada OTAN-Rusia, un foro de consultas bilaterales establecido en 2002” (Gasparian, 2017: 334).

Sin embargo, las sanciones a Rusia también han perjudicado mucho a Alemania, las ventas de equipos y otras tecnologías han bajado debido a que, al no poder vender su producción, las empresas alemanas han reducido mucho sus ganancias.

Con respecto a las últimas sanciones aprobadas contra Rusia, en Estados Unidos, en julio de 2017, los congresistas acordaron presentarlas como un proyecto de ley, ya que al contar previamente con la aprobación del Congreso, éste decidiría su implementación final, incluso si Trump se opusiera a su firma y lo vetara.

Junto a los de Rusia, los legisladores incluyeron en el paquete sanciones a Irán y Corea del Norte, dos focos frecuentes de las críticas del presidente Trump, lo que le haría más difícil a éste encontrar argumentos para rechazarlo.

El proyecto fue descrito por el presidente de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, Paul Ryan, como un paquete de sanciones que “aprieta los tornillos de nuestros adversarios más peligrosos para mantener a salvo a los estadounidenses” (Lantier, 2017).

En respuesta a estas nuevas sanciones contra Rusia, la ministra alemana de economía, Brigitte Zypries, urgió a la Unión Europea (UE) a considerar contramedidas a éstas en contra de Rusia. Las nuevas sanciones son ampliamente impopulares entre los partidos alemanes y la opinión pública, pero es muy raro que un político alemán en funciones llame a confrontar las políticas estadounidenses abiertamente.

De forma paralela han emanado comentarios del comité de industria alemán, advirtiendo que los planes de Estados Unidos para las sanciones en contra de Rusia podrían perjudicar a las compañías europeas con intereses en energía.²

Asimismo, el comité añadió que los planes de sanciones están diseñados para estimular las exportaciones de energía de Estados Unidos a Europa; sin embargo, Berlín permanecerá comprometido con la sociedad trasatlántica a pesar de la creciente impopularidad de las políticas del presidente Trump hacia el país alemán. Alemania está buscando jugar un papel más independiente que el que tuvo durante todo el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, para este objetivo la relación con Rusia es fundamental.

Por esta razón, en mayo de 2017, la canciller Angela Merkel visitó Rusia con el objetivo de mejorar la relación. En octubre de ese año también se reunieron los presidentes de Rusia y Alemania, Vladimir Putin y Frank-Walter Steinmeier, y constataron en la reunión que mantuvieron en Moscú el mal estado de las relaciones bilaterales a causa de la reabsorción de Crimea y el conflicto en el este de Ucrania. Putin y Steinmeier reconocieron las “heridas abiertas” en las relaciones entre sus naciones. Steinmeier afirmó que Putin y él fueron realistas sobre lo que se podía conseguir en esta reunión y acordaron mantener los contactos hasta “encontrar un camino para salir de esta espiral negativa” en la que están inmersas las relaciones bilaterales.³

La sustitución de Alemania por Polonia como nueva estrategia de Estados Unidos contra el reposicionamiento de Rusia

Después de décadas de asociación trasatlántica, Estados Unidos y Alemania actualmente muestran signos de debilidad y confrontación en la relación bilateral. Esto podría favorecer a un mayor acercamiento de Rusia con Alemania.

² “La relación Alemania-EE.UU. se complica por las sanciones contra Rusia”, 27 de julio de 2017, disponible en: [<https://www.fxcmespanol.com/noticias/forex/2017/07/27/la-relacion-alemania-ee-uu-se-complica-por-las-sanciones-contra-rusia/>].

³ “La relación Alemania-EE.UU. se complica por las sanciones contra Rusia”, 27 de julio de 2017, disponible en: [<https://www.fxcmespanol.com/noticias/forex/2017/07/27/la-relacion-alemania-ee-uu-se-complica-por-las-sanciones-contra-rusia/>].

Así, con el ascenso de Donald Trump a la presidencia estadounidense, Alemania paulatinamente ha mejorado sus relaciones con Rusia debido a la actitud de Trump hacia el país alemán, pero siempre que Rusia pueda hacer ciertas concesiones.

El alejamiento de Estados Unidos y Alemania se ha agrandado debido a que Estados Unidos ahora considera más confiable a Polonia para establecer un enclave militar, papel que antes tenía Alemania, para contrarrestar el poder de Rusia en la región.

Desde la administración Obama se reiniciaron los planes de instalar equipo militar en Polonia, en donde desde el 24 de mayo de 2011 ya hay una batería Patriot y más de 100 soldados estadounidenses en la ciudad de Morąg, a 40 km de la frontera con el territorio ruso de Kaliningrad. Polonia también posee una estación en su territorio de aviones F-16 y Hercules. Además, Washington tiene planeado que cruceros Aegis, equipados y destructores armados con los misiles de nueva generación SM-3 estacionados en el Pacífico, tengan una contraparte en el Atlántico y patrullen los mares del norte y el sur de Europa. Este proyecto se ha desarrollado aún más, ya que se han instalado también partes del escudo antimisiles en el territorio polaco.

Asimismo, el mandatario estadounidense, Donald Trump, ha continuado esta iniciativa; en 2017 inició su gira a Europa con una visita a Polonia, donde se reunió con su homólogo Andrzej Duda. En la reunión, Trump describió a Polonia como un aliado ejemplar en construir defensas para contrarrestar el “comportamiento desestabilizador” de Rusia, mientras que pareció alentar el desafío polaco hacia la Unión Europea que se ha dado desde que Estados Unidos convirtió a este país en su principal aliado militar en el continente europeo.

Durante su gira, Trump afirmó que Estados Unidos y Polonia comparten valores similares. “Hemos discutido nuestro compromiso mutuo de salvaguardar los valores en el corazón de nuestra alianza: libertad, soberanía y el cumplimiento de la ley”, señaló en una rueda de prensa conjunta con Andrzej Duda.⁴

Es en el acercamiento de Trump a la ideología nacionalista dominante en el este de Europa, en el que la visión alemana detecta un “giro tectónico asombroso” en la concepción de la política exterior estadounidense.

Esta reorientación conceptual, que se traduce en un proyecto de confrontación con Rusia, se ha puesto de manifiesto en la cumbre de la Iniciativa Tres Mares. Se trata de un proyecto para Europa Central, impulsado por Polonia y Croacia, que se concretó en la declaración conjunta del croata Dubrovnik de agosto de 2016. La firmaron entonces

⁴ “El meme del frustrado saludo entre Donald Trump y la primera dama de Polonia” en *Infobae*, disponible en: [<https://www.infobae.com/america/eeuu/2017/07/06/el-meme-del-frustrado-saludo-entre-donald-trump-y-la-primera-dama-de-polonia/>].

Austria, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Croacia, Hungría, Rumanía, Bulgaria, Polonia, Letonia, Lituania y Estonia.

El proyecto retoma la filosofía del “Intermarium”, propuesto en la primera parte del siglo xx por Jozef Pilsudski, que pretende conformar un bloque político que garantice a los Estados ribereños del Báltico, el Adriático y el Mar Negro mantener su independencia tanto respecto a Rusia como a Alemania.

En la actualidad la idea constituye un punto de referencia esencial para las facciones ultraderechistas de los países del este de Europa, entre ellos el bloque conformado en Ucrania en torno a las redes políticas del Batallón Azov, que está dirigido contra Rusia.

El objetivo real de este proyecto es sacar de la competencia a Rusia del mercado de gas europeo, cuestión vital para la economía rusa. Polonia lo justifica en términos de mejora de los enlaces energéticos en la región y de los sistemas de transporte de gas nortesur en Europa, un instrumento para complementar el eje más desarrollado entre este y oeste. Pero, Rusia ve en este proyecto algo más hostil, aunque la propuesta no llegara a determinar una completa división de la actual Europa, sí podría suponer un debilitamiento del poder político-económico de Rusia en el continente.

La estrategia polaco-croata pretende ofrecer una alternativa al proyecto ruso-germano de gasoducto Nord Stream 2, que haría llegar directamente el gas ruso a Alemania, sin pasar por otros países del este de Europa. El oficialismo político-económico de Estados Unidos es el principal impulsor de esta operación alternativa que pretende facilitar el transporte de gas natural licuado (GNL) desde Estados Unidos hasta Europa.

En la cumbre polaco-croata, Trump apostó por el corredor destinado a unir los gasoductos GNL de Polonia y Croacia. Polonia inauguró su primera terminal en el Mar Báltico en 2015 y el primer cargamento estadounidense llegó a sus costas en junio de 2017. La finalización de los trabajos de la terminal GNL de Kirk en el Adriático croata es otro paso necesario para hacer viable el nuevo corredor de Polonia a Croacia que desafía frontalmente a la construcción del Nord Stream 2, proyecto que favorecería a Rusia y a Alemania y no a Estados Unidos.

Sin importar que el Kremlin hubiera preferido que Alemania se distanciara de Washington, el mismo presidente Trump inició este proceso, debido además a su exigencia de que Alemania aumente su aportación a la Alianza Atlántica y a sus quejas sobre el déficit comercial que tiene Estados Unidos con este país (Klimenko, 2017).

Esto se hace evidente en las declaraciones de Merkel, cuando afirmó: “Los tiempos en los que los europeos podíamos confiar completamente en otros están quedando atrás. He experimentado esto en los últimos días”, en un evento electoral en Múnich, al sur de Alemania. Europa “ya no se puede confiar completamente en Estados Unidos y Reino Unido”, añadió Angela Merkel.

Y también se refiere a Rusia, cuando señala: “Los europeos debemos forjar nuestro destino con nuestras propias manos”. Merkel aseguró que “por supuesto” Europa necesita tener “relaciones de amistad con Estados Unidos, Reino Unido y otros vecinos, incluyendo a Rusia”, lo que acotó “Pero debemos pelear por nuestro propio futuro nosotros mismos” (Klimenko, 2017). Estas declaraciones se debieron a las divergencias entre los planteamientos de Donald Trump y los de la Unión Europea.

Un último aspecto del distanciamiento entre Estados Unidos y Alemania, el cual se traduce en una postura más neutral hacia Rusia, es la negativa del presidente Donald Trump para reunirse en Bruselas en 2017, para reafirmar un compromiso con el artículo 5 del tratado de la OTAN, que obliga a los estados miembros a acudir en ayuda mutua cuando son atacados. Esto fue seguido por una reunión de la OTAN en la que reprendió a los europeos por “no pagar lo que deberían pagar” por la alianza (Rodríguez, 2017).

Los países de la OTAN deben pagar 2% de su producto interno bruto (PIB), pero sólo algunos lo hacen. Países de la OTAN con gasto militar de más de 2% de su PIB:

- Estados Unidos (3.61%)
- Grecia (2.36%)
- Estonia (2.18%)
- Reino Unido (2.17%)
- Polonia (2.01%)

En la conferencia de prensa, Merkel apoyó el plan de China Silk Road / *One Belt, One Road* para desarrollar una red de infraestructura eurasiática para conectar China, Rusia, Medio Oriente y Europa. Esta nueva relación con China y Rusia acerca más aún a Alemania al grupo de los países BRICS. El otro polo del poder donde se dirime la lucha por la hegemonía mundial es el Asia Pacífico, donde China y Estados Unidos se enfrentan por el liderazgo de la región y que será analizada a continuación.

La nueva estrategia de China en el escenario internacional contemporáneo

El análisis parte de las siguientes interrogantes: ¿qué papel deberá jugar China en el nuevo juego de poder mundial?, ¿cuáles serían sus responsabilidades si se asume como poder global?, ¿cuál es su nueva visión y propuesta de las relaciones internacionales a la comunidad mundial? y ¿cuál sería su estrategia en el ámbito regional e internacional? Desde esta perspectiva las respuestas a estas interrogantes están relacionadas indudablemente con la lucha por el poder hegemónico entre China y Estados Unidos en la región

de Asia Pacífico, considerando que el continuo ascenso de China como gran potencia limita actualmente los intereses de Estados Unidos en el escenario asiático.

El ascenso de China en los inicios del siglo XXI como gran potencia económica a nivel global ha generado al interior del país un amplio debate en torno a sus metas y sus estrategias a corto y mediano plazo, para lograr consolidarse la nueva potencia global. Esta estrategia necesariamente incluye el balance de su capacidad de expansión económica, sus recursos de defensa continental y marítima, su capacidad científico-tecnológica y de innovación, especialmente en tecnología de punta como la espacial y robótica; su presencia diplomática regional y en distintos foros mundiales, y una nueva visión e interpretación de las relaciones internacionales con la comunidad de naciones. Esta estrategia contiene sin duda su magno proyecto económico-político denominado *One Belt, One Road*, o Nueva Ruta de la Seda.

Un punto central en esta nueva estrategia es su definición sobre las características de un nuevo Sistema Internacional, en el que se incluye una nueva visión y nuevos conceptos en el análisis y la práctica de las relaciones internacionales. Para proyectar estas nuevas ideas en el ámbito de las relaciones internacionales que surgen de los planteamientos de la academia china, se parte del cuestionamiento del actual Orden Mundial. Dentro de la academia china, el analista He Yafei, sumándose a este planteamiento, reflexiona sobre el sistema internacional de nuestros días, en el que China participa y que fue creado por las naciones occidentales bajo el liderazgo de Estados Unidos y también por la ex Unión Soviética, después de la Segunda Guerra Mundial y que sin duda ha regido a la comunidad internacional por décadas, pero para este autor es evidente que este sistema es inadecuado para los retos del siglo XXI (Yafei, 2015).

Para este autor, la gobernanza global necesita una nueva dirección para conservar y reajustar el balance de poder global, con la nueva presencia de China y otras potencias emergentes que están teniendo una mayor participación en la gobernanza global: Rusia, India y Corea del Sur.

Para este analista chino la visión y el destino histórico de la República Popular China es dirigirse hacia la gobernanza mundial. Esta nación, sostiene:

Ha pasado de ser un actor pasivo como país semicolonial, a un actor líder llamado a dirigir las reformas sobre la arquitectura de la gobernanza global del siglo XXI, y participar en la solución de conflictos globales como: las crisis económico-financieras, asegurar el tema del agua y la alimentación, la seguridad en energía, el combate a la degradación ambiental, el cambio climático y los conflictos de la migración global (Yafei, 2015).

El tema de la gobernanza mundial para China está relacionado con proveer bienes públicos y con la paz mundial, temas que también se encuentran en la filosofía china antigua, en específico en las enseñanzas de dos grandes pensadores chinos: Confucio y Lao Tze (Yafei, 2015). Un ejemplo de ello sería, para este autor, el proyecto económico continental y marítimo, que promueve la integración y desarrollo regional y una esfera de prosperidad en su entorno con la promoción de la iniciativa *One Belt, One Road*, en el balance de poder entre los intereses de China y sus vecinos.

Una de las reflexiones sobre la nueva visión china es la caracterización de “El sueño Chino” (Baviera, 2016), un concepto creado por Xi Jinping, presidente de la República Popular China. Esta idea parte de una nueva interpretación de la antigua filosofía y cultura chinas, en la que se contemplaba una relación distinta y más armónica entre las naciones, que es un aporte a la gobernanza global actual, sobre la base de principios como la justicia, el acercamiento entre naciones por medio de la cooperación y el “ganar-ganar” (Yafei, 2015), en contraposición a la concepción occidental del juego entre naciones de “suma cero”.

Este sueño es compatible con las metas centenarias que han existido en el imaginario de la sociedad china, de que China sea un país rico y poderoso y en el que su gente viva feliz; lo que implica en el pensamiento chino “el rejuvenecimiento de la nación”. Sueño que para los chinos debe tener una conexión en el terrero de la gobernanza mundial, con los sueños de otras naciones que se expresa en concebir la diplomacia como un elemento de paz, desarrollo y democratización de las relaciones internacionales y un nuevo tipo de relación entre las grandes potencias, en especial con Rusia y Estados Unidos, caracterizado por la no confrontación, el no conflicto, el respeto mutuo y la cooperación.

En el terreno regional, desde el XVIII Congreso del Partido Comunista Chino, el presidente Xi Jinping se ha comprometido con el desarrollo de la relación China-Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), como una sociedad estratégica sobre la base del concepto de construir regionalmente una “Comunidad con un destino común” (Lin, 2016) y convertir las relaciones bilaterales del pasado de una “década de oro a una nueva era de diamante”, ello implicaría no sólo la seguridad y prosperidad de la región, sino también el bienestar de la economía mundial, ya que entrelazar intereses comunes es un elemento importante de la agenda regional de China.

La estrategia de la República Popular China para alcanzar el sueño chino se desenvuelve en tres grandes círculos de forma simultánea e interconectada: en el primero su política interna; en el segundo, la relación con los países vecinos cercanos, y en el tercero las relaciones con la comunidad de naciones.

El primer círculo involucra su política interna, su crecimiento y expansión económica, cuyo proyecto más importante es la iniciativa *One Belt, One Road*, con la que intenta conectar el comercio eurasiático de China con Rusia y los países de Asia Central y, por otra parte, con el Sudeste Asiático en forma continental y marítima, ampliando esta ruta al Medio Oriente y a Europa. Otro importante objetivo es conectar puertos chinos con los del Sudeste asiático y el océano Índico con una vertiente a África. En este primer círculo se incluye también el desarrollo de sus sistemas militares.

En el terreno de seguridad, China tiene dos vertientes principales: la defensa continental de sus fronteras y la estrategia de defensa marítima. Para China las rutas marítimas son vitales para el transporte del petróleo que requiere su industria, además de otros materiales estratégicos para enfrentar el potencial reto de otras potencias navales, en especial de Estados Unidos.

En el segundo círculo se destaca la relación con sus vecinos cercanos de la región asiática en los planos económico, político-diplomático y militar. Para que China se convierta en la súper potencia del siglo XXI es importante que promueva la solución de conflictos con algunos países de la región asiática y consolide su liderazgo con la creación de nuevos mecanismos de cooperación, como los acuerdos trilaterales con Japón y Corea del Sur, considerados tradicionalmente como aliados de Estados Unidos, así como la solución de los conflictos con Vietnam e Indonesia, por la posesión de determinadas islas en el mar de China, con el objetivo a mediano plazo de crear un gran mercado regional liderado por China.

El vínculo actual de China con los países de su entorno geográfico, del cual emerge desde finales del siglo pasado como actor central, se ha convertido para esta nación en una zona geográfica política y económica prioritaria en su estrategia, para convertirse en la potencia hegemónica en la región de Asia Pacífico.

Este escenario no es nuevo para China, durante la larga historia de su periodo dinástico, la China milenaria se consideraba a sí misma como el “Reino de en Medio” o el “Centro del Universo” de su propio entorno geográfico. Durante el largo periodo de las dinastías, el espacio geográfico que China consideraba como extensión de sí misma incluía a sus vecinos Japón, la península Coreana, Tailandia y Vietnam los que consideraba países tributarios que, dentro de la lógica confuciana de su forma de gobierno, eran considerados como parte de una gran familia.

No hay duda de que para China la zona de Asia Pacífico y, en general, toda Asia tiene una gran prioridad en su estrategia de balance de poder y liderazgo en la región, ello implica la posibilidad de continuar con su crecimiento y expansión económica y conformar un gran mercado unificado con sus vecinos regionales. Asimismo, le interesa

impedir que su socio y competidor Estados Unidos la limite y contenga su desarrollo como potencia regional y en un futuro como la potencia principal.

Actualmente para China, los mares que la circundan, sus fronteras terrestres y los vínculos económicos y políticos con los países de esta región geográfica son prioridad de su política exterior y de seguridad; su ascenso y expansión como gran potencia requiere en la lógica de su estrategia un acercamiento con las naciones vecinas y una defensa de su territorio.

En este espacio, China despliega su diplomacia, su comercio, sus acuerdos bilaterales, trilaterales y su intención con los países vecinos para crear un mercado común integrado, para proyectarse, posteriormente, como potencia global. Este proceso conlleva grandes desafíos, tanto por la participación de potencias regionales como Japón, Rusia e India y otras extrarregionales, como Estados Unidos y la Unión Europea.

Su ascenso como gran potencia y la necesidad de fortalecer los lazos con los países de la región y convertirse en el actor principal de la zona de Asia Pacífico la conducen en el ámbito geoeconómico a firmar acuerdos bilaterales y trilaterales con países de este espacio geográfico como Tailandia, Indonesia, Laos, Camboya y Vietnam, acercándose especialmente a Japón y Corea del Sur, con quienes estaba distanciado por ser aliados económicos y militares de Estados Unidos.

Con Japón y Corea del Sur acordó en 2012 la firma del Acuerdo Trilateral, en el que se negociaron mecanismos económicos trilaterales con el propósito de crear una zona de Libre Comercio entre estas tres economías.⁵ Dentro de su estrategia geopolítica, China trata de resolver los conflictos territoriales mediante una política de buena vecindad encaminada a fortalecer los lazos con los países de la región y proponer la resolución de las disputas, al menos hasta que el balance de poder regional la favorezca.

En el tercer círculo se contempla el plano internacional, donde China considera que para que se convierta en una superpotencia, con una nueva propuesta de orden internacional, es necesario su compromiso con la búsqueda de soluciones a los grandes temas que desafían actualmente a la sociedad global.

En este sentido, al implementar su nueva política económica, China se adapta a los cambios al interior de la nación y en el terreno internacional promueve los bienes públicos nacionales, regionales y globales que ayuden a mejorar el medio ambiente, la salud pública y la paz, construyendo una sociedad y un mundo armonioso por medio de relaciones internacionales pacíficas.

⁵ Xiaolei Gu, "China, Japón y Corea del Sur firman Acuerdo Trilateral e inician conversaciones sobre el TLC", disponible en: [<http://www.china-briefing.com/news/2012/05/14/china-japon-y-corea-del-sur-firman-acuerdo-rtrilateral-e-inician-conversaciones-sobre-el-tlc.html>].

Como ejemplo está el apoyo de China a la aprobación del Acuerdo de París de 2015 sobre cambio climático, como contrapartida de la administración Trump que considera injusto este acuerdo, porque restringe el crecimiento económico en Estados Unidos razón por la que ha salido de éste. El apoyo de China abarca la relación con Alemania, la cual tiene considerables intereses económicos porque busca obtener ventajas del proyecto *One Belt, One Road* del presidente Xi Jinping.

Durante su visita a Alemania, Xi Jinping publicó un comentario en los medios alemanes titulado “Para hacer del mundo un lugar mejor”, que pedía estrechos vínculos estratégicos entre Alemania y China y criticaba implícitamente la política de “América primero” de Trump.

Igualmente, la estrategia china en el ámbito internacional incluye la proyección del nuevo pensamiento chino aplicado a las relaciones internacionales como una forma de “poder suave”.

En este sentido, la academia y el gobierno chino tienen una nueva concepción y una nueva propuesta de la forma en que pueden interpretarse y desarrollarse el estudio y la práctica de las relaciones internacionales, en la que se rescata la filosofía, historia y diplomacia de la cultura tradicional de China como base para innovar y otorgar una nueva interpretación de la realidad y de la política internacional, la cual puede colaborar en una nueva visión que apoye a una propuesta para la construcción de un Nuevo Orden Internacional en la que China, sin duda, jugará un papel central.

China y Estados Unidos, competencia por el liderazgo regional en Asia Pacífico

Junto al ascenso de China y su creciente importancia en la región de Asia Pacífico, otra gran potencia reaparece en este escenario regional: Estados Unidos, viejo actor que desde el siglo XIX tiene una importante presencia en la región y que durante el periodo del ex presidente Barack Obama diseñó una estrategia económica, política, diplomática y militar orientada hacia esta parte de Asia mediante el Acuerdo de Asociación Transpacífica (TTP), que China siempre consideró como un gran desafío.

Con Donald Trump en la presidencia de Estados Unidos, el TTP ha sido disuelto, pero el interés de este país por tener una presencia importante en la región de Asia Pacífico y, en general, en Asia, sigue siendo una parte importante de la actual geopolítica de la Unión Americana.

En este escenario asiático, China y Estados Unidos participan como actores centrales que compiten por espacios de poder, mercados e influencia, cada uno en la búsqueda

da de sus propios intereses económicos, políticos, diplomáticos y militares, los cuales, en ocasiones, convergen en la cooperación y en otras en relaciones de abierto desafío y conflicto.

A pesar de la interdependencia y cooperación económica con Estados Unidos, la República Popular China considera esta presencia como un gran desafío a su interés de liderar esta región. En este sentido, el internacionalista chino Zhengliang, sostiene que el interés de Estados Unidos con su nueva estrategia es contener a China en su ascenso como gran potencia (Zhengliang, 2012).

A pesar de la interdependencia de su economía y la cooperación con Estados Unidos, China ve con desconfianza la nueva estrategia estadounidense, principalmente en los acuerdos militares con países vecinos y la presencia de buques de la marina estadounidense en los mares meridionales de China. Para esta nación la intención de Estados Unidos es cercarla e impedir su crecimiento y desarrollo económico en el Asia Pacífico.

A pesar de que los intereses geoeconómicos y geopolíticos de estas naciones se contraponen en la región de Asia Pacífico, ambas economías son interdependientes. La aspiración de China de lograr el liderazgo y la hegemonía en la región dependerá de su capacidad de lograr una coexistencia pacífica y un balance de poder por medio de la cooperación más que del conflicto.

Para China una relación de cooperación, más que de conflicto, con Estados Unidos le permitirá continuar desarrollándose en un sistema económico internacional en el que ha logrado un espectacular crecimiento económico; por el contrario, un recrudecimiento del conflicto comercial con la Unión Americana puede limitar su expansión económica y su consolidación como gran potencia en el juego de poder mundial.

Por ello, más que el enfrentamiento, China propone como estrategia mecanismos de cooperación y de creación de bienes públicos globales y una nueva interpretación de las relaciones internacionales en el sistema global, con el objetivo de convertirse en el poder central del sistema económico-político internacional.

Conclusión

Debido a todo lo anterior, Rusia y China se han convertido en dos grandes actores en el actual contexto internacional y su participación ha transformado el poder unipolar del mundo en multipolar. La comprobación de esta afirmación reside en que China está compitiendo abiertamente con Estados Unidos en el crecimiento de su economía y la producción de alta tecnología, y con Rusia ha crecido la competencia en el aspecto militar, porque ésta posee una capacidad armamentista muy relevante, incluyendo en su

arsenal armas supersónicas e hipersónicas de nueva generación y una presencia militar en Siria que ha detenido los planes de Estados Unidos para este país.

Además, la actual política de Washington contra Rusia y China, sin duda, tendrá un impacto en el continente europeo, que acelerará el objetivo de las potencias europeas lideradas por Alemania: crear una fuerza militar que va de la mano del aumento de las fuerzas políticas nacionalistas y de extrema derecha en todo el continente, lo cual constituye otro cambio fundamental en las nuevas coordenadas del poder y el equilibrio mundial.

Por su parte, Rusia continuará siendo el gran abastecedor de gas natural a Europa, a pesar de los esfuerzos de Estados Unidos por medio de Polonia, de limitar o cancelar el comercio de los energéticos rusos y sustituirlos por el gas natural licuado que éste intenta exportar a Europa. Por lo tanto, Rusia seguirá pragmáticamente cercana a la Unión Europea a pesar de Crimea.

Por otra parte, China renueva su estrategia económica con el proyecto *One Belt, One Road*, lo que la convertirá en un futuro próximo en el motor del crecimiento de la economía global y en una superpotencia en el juego del poder mundial, con lo cual se comprueban los objetivos planteados y se da respuesta a las interrogantes esbozadas en el presente artículo.

De esta manera, China y Rusia, actores internacionales y aliados estratégicos, están transformando con su poder económico, político y militar las coordenadas del poder mundial en un escenario donde se hace evidente la pérdida de liderazgo de Estados Unidos y, en el cual, están retomando el vacío que está dejando la antigua superpotencia global. Esta transformación en la arena geopolítica internacional pone de manifiesto la emergencia de un nuevo equilibrio del poder mundial y el inicio de un nuevo orden internacional.

Referencias

- Baviera, Aileen S.P. (2016), “China’s Strategic Foreign Initiatives Under Xi Jinping”, *China Quarterly of International Strategic Studies*, Shanghai Institutes for International Studies, China.
- Bochaca, Joaquín (2005), *Los crímenes de los Buenos*, Bau, Barcelona.
- Boden, Dieter (2014), “If you Thought Germany has Given Up on Russia, you’d Be Wrong”, *Russia Direct*, 2 de abril, disponible en: [<http://www.russia-direct.org/profile/dieter-boden>].
- Brattberg, Erik y Violka Meyerwissflog (2017), “The Trump Effect on Germany’s Election and Transatlantic Ties”, *Carnegie Endowment for International Peace*, 31 de

- agosto, disponible en: [<http://carnegieendowment.org/2017/08/31/trump-effect-on-germany-s-election-and-transatlantic-ties-pub-72972>].
- Chavarrí Sidera Pilar *et al.* (2013), *Sistemas políticos contemporáneos*, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Madrid, disponible en: [<https://www.marcialpons.es/editoriales/uned-universidad-nacional-de-educacion-a-distancia/235/>].
- Elliot Larry (2014), “Stakes are High as us Plays the Oil Card Against Iran and Russia”, *The Guardian*, 9 de noviembre, disponible en: [<http://www.theguardian.com/business/economics-blog/2014/nov/09/us-iran-russia-oil-prices-shale>].
- Gasparian, Armen (2017), *Rusia y Alemania, ¿amigos o enemigos?*, Izdatelstvo, Moscú.
- Glaziev Sergei, Геноцид (*Genocidio*), Moscú, Ed. Terra, 1998.
- Gu, Xiaolei (2015), “China, Japón y Corea del Sur firman Acuerdo Trilateral e inician conversaciones sobre el TLC”, disponible en: [<http://www.china-briefing.com/news/2012/05/14/china-japon-y-corea-del-sur-firman-acuerdo-rtrilateral-e-inician-conversaciones-sobre-el-tlc.html>].
- Gusev M.S. y A.A. Shirov (2010), “Dva Krizisa. Sravnitelni analiz sobitii 1998 y 2008-2009 godov”, (Dos crisis. Análisis comparativo de los eventos de 1998 y 2008-2009), disponible en: [<http://instituciones.com/general/1475-sravnitelnyj-analiz-dvux-krizisov.html>].
- Klimenko, Natalia (2017), “The Shift in us-Germany Relations has Implications for Russia”, *Russia Direct*, 15 de febrero, disponible en: [<http://www.russia-direct.org/opinion/shift-us-germany-relations-has-implications-russia>].
- Lantier, Alex (2017), “The us Sanctions Drive and the Danger of War”, *World Socialist*, 1º de agosto, Washington, disponible en: [<http://www.wsws.org/en/articles/2017/08/01/pers-a01.html>].
- Lin, Wang (2016), “China’s Policy Shifts on Southeast Asia: To Build a ‘Community of Common Destiny’”, *China Quarterly of International Strategic Studies*, Shanghai Institutes for International Studies, China.
- North Atlantic Treaty Organization (NATO) (2016), The Secretary General’s Annual Report 2016, 13 de marzo de 2017, disponible en: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_142149.htm].
- Rodríguez Suanzes, Pablo (2017), “Donald Trump humilla a sus socios de la OTAN”, 26 de mayo, *El Mundo*, disponible en: [<http://www.elmundo.es/internacional/2017/05/25/5927287aca4741cb4d8b45c4.html>].
- Sierra Santiesteban, Orisel (2016), “¿Cómo ve la Alemania de Merkel a China y Rusia?”, *ISRI*, Boletín del Instituto de Relaciones Internacionales”, disponible en: [http://www.isri.cu/sites/default/files/publicaciones/articulos/boletin_0216.pdf].

- Sin autor (2017), “La relación Alemania-EE.UU. se complica por las sanciones contra Rusia”, 27 de julio, disponible en: [<https://www.fxcmespanol.com/noticias/forex/2017/07/27/la-relacion-alemania-ee-uu-se-complica-por-las-sanciones-contrarusia/>].
- Sin autor (2017), “El meme del frustrado saludo entre Donald Trump y la primera dama de Polonia”, *Infobae*, disponible en: [<https://www.infobae.com/america/eeuu/2017/07/06/el-meme-del-frustrado-saludo-entre-donald-trump-y-la-primera-dama-de-polonia/>].
- Sin autor (2017), “Por qué algunos creen que las palabras de la canciller de Alemania, Angela Merkel, sobre Estados Unidos y Europa marcan el fin de una era en la política internacional”, Redacción BBC Mundo, 30 de mayo, disponible en: [<http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40089159>].
- Sin autor (2017), “Putin y Steinmeier reconocen las ‘heridas abiertas’ en las relaciones entre Rusia y Alemania”, *Europapress*, disponible en: [<http://www.europapress.es/internacional/noticia-putin-steinmeier-reconocen-heridas-abiertas-relaciones-rusia-alemania-20171025185839.html>].
- Yafei, He (2015), “A Proactive Approach to Global Governance is China’s Historic Choice”, *China Quarterly of International Strategic Studies*, Shanghai Institutes for International Studies, China.
- Zhengliang, Yu (2012), “East Asia Order Reshuffle: Features and Challenges”, *Global Review*, Shanghai Institutes for International Studies, China.

4. Poder y liderazgo por medio de bienes públicos: Asia Central, China y la Franja económica de la Ruta de la Seda

*Eduardo Tzili-Apango**

Introducción

EL PRESENTE CAPÍTULO tiene por objetivo indagar acerca de la provisión de bienes públicos globales en Asia Central a partir de la fundación del proyecto de China: “Franja económica” de la Ruta de la Seda. Después de la desintegración de la Unión Soviética, China priorizó los nexos con los nacientes Estados centroasiáticos debido a presiones de seguridad. Conforme las relaciones bilaterales progresaron, la agenda se diversificó. Aunado a esto, con el ascenso al poder político de la quinta generación de líderes chinos, Beijing ha impulsado varios proyectos para consolidar un estatus de “potencia mundial”. Uno de estos proyectos es la Franja económica de la Ruta de la Seda, la cual forma parte de la iniciativa china Franja y Ruta.

La hipótesis principal es que China contribuye a la provisión de los bienes públicos globales en Asia Central por medio del financiamiento en infraestructura. Para ello, las principales preguntas de investigación son: ¿China participa en la contribución de bienes públicos globales en Asia Central?, ¿cuáles son las características de esta provisión? y ¿cuál es la naturaleza o estatus que China adquiere al proveer bienes públicos globales en Asia Central? Para responder a estos cuestionamientos se dividió la presente investigación en tres apartados más consideraciones finales. El primero es el marco teórico-conceptual. El segundo versa, de manera sucinta, sobre el estado de las relaciones de China con Asia Central. El tercero se enfoca en el estado de las relaciones en el marco de la Franja económica de la Ruta de la Seda.

* Profesor-investigador en el Departamento de Política y Cultura, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Xochimilco, miembro del Grupo de Estudios Sobre Eurasia (GESE).

Marco teórico-conceptual

En este apartado se responden las interrogantes ¿qué es un bien público global (BPG)?, ¿es la infraestructura un bien público?, ¿cómo se proveen los BPG? Para iniciar, es menester destacar que los *bienes públicos globales* son bienes necesarios, pero no provistos por el mercado internacional, que se caracterizan por la no exclusividad (el consumo de un actor no implica que otro actor no lo pueda consumir), no rivalidad (el consumo de un actor no agota el bien a otro actor) y que sus efectos integran una triple dimensión de beneficio para un gran número de países, distintos grupos socioeconómicos y diferentes generaciones (Kaul, Grunberg y Stern, 1999; García-Arias, 2004: 191-192). En el debate sobre la definición de los BPG se difiere en cuanto a la naturaleza de los bienes públicos “puros” e “impuros” (Escribano, 2012). García-Arias establece que los bienes puros cumplen, cabalmente, con todas las características descritas anteriormente; en contraste, los bienes impuros se categorizarían por cumplir, parcialmente, las características definidas (García-Arias, 2004: 194).

La literatura académica define varios tipos de bienes públicos globales; básicamente, la tipología se establece por la *forma de su provisión* y por los *beneficios brindados*. Por un lado, la provisión de los BPG depende del esfuerzo agregado de los actores involucrados, del trabajo de los eslabones más débiles en el sistema internacional, y del esfuerzo de un solo país —en este caso, el hegemónico— o de un reducido número de países (Bodansky, 2012: 658-665). Más adelante ahondaré en este punto. Los BPG caracterizados por el tipo de beneficios brindados son los sectores que abarcan. En este sentido, varios autores (Morrisey, Willem y Hewitt, 2002: 39; Kaul y Mendoza, 2003: 83) identifican al menos seis sectores de BPG: ambiente, conocimiento, economía, paz, salud y seguridad. Cada uno es provisto por medio de una actividad básica y otra complementaria (Morrisey, Willem y Hewitt, 2002: 41), por ejemplo, para proveer el bien público del ambiente global se realiza la actividad básica de la reducción de emisiones de gases con efecto invernadero y la actividad complementaria de brindar educación ambiental con estándares mundiales.

En cuanto a la infraestructura, se considera un bien público impuro porque presenta varios niveles de rivalidad en el consumo (Glomm y Ravikumar, 1994) y porque, tradicionalmente, las empresas habían tenido poco control en los beneficios derivados (Shah, 1992: 29). Esto se ha atenuado en los últimos años debido al viraje de la provisión pública de la infraestructura hacia su suministro de manos de la iniciativa privada (Mody, 1996). Probablemente, el caso que compete al presente análisis pueda demostrar lo contrario, en razón de que se observa un regreso a la importancia de suministrar la infraestructura de manera pública. Los análisis sobre infraestructura y bienes públicos

coinciden en que la primera brinda importantes beneficios económicos a los procesos productivos y a la reproducción de capital (Conrad y Seitz, 1994; Duffy-Deno y Randall, 1991). Por ello, considero la infraestructura más como una actividad complementaria para el suministro del bien público global de la economía y no tanto como un bien público en sí misma.

En teoría de Relaciones Internacionales (RRII) —específicamente en las contribuciones de la economía política internacional (EPI)— la provisión de los bienes públicos a nivel global se puede dar de tres maneras. La primera es por medio de la cooperación. De acuerdo con Olson “alcanzar cualquier objetivo común, o la satisfacción de cualquier interés común, implica que un bien público o colectivo ha sido provisto por un grupo” (2002: 15). Es decir, ningún bien que beneficie a una colectividad puede surgir sin el esfuerzo, precisamente, de dicha colectividad en asegurar ese bien. Barret (2007: 74) identifica esta empresa como “esfuerzos agregados”, o esfuerzos combinados —de los Estados, en este caso— para proveer algún bien público global. Para este autor, el incentivo para cooperar en proveer bienes públicos radica en que, de no ser provistos, los “males públicos globales” —como el cambio climático— pueden perjudicar a todos sin excepción. Para Keohane (1984: 65-84), la cooperación se da en el entendido de que los Estados mantienen intereses comunes y egoístas. En este sentido, los actores internacionales emprenden elecciones racionales al cooperar porque, de lo contrario, los costos de participar —o la percepción de esos costos— en alguna acción colectiva supera los beneficios. En este proceso algunas “restricciones” del sistema internacional pueden influir (Ruggie, 1972), aunque no determinan el curso de las acciones colectivas a no ser que existan asimetrías entre los actores que deciden cooperar. Si asumimos que los bienes públicos globales son del interés de todos en razón de que no proveerlos implica la emergencia de males públicos globales, es lógico suponer que los Estados eligen cooperar con base en su elección puramente egoísta y racional. Vinculado con esto también está el hecho de que los Estados perciben, y por ende confían, que otros actores internacionales también cooperarán en la provisión de los bienes públicos. De esta manera, la cooperación es *agregada, colectiva y racional*, porque implica los esfuerzos sumados de las partes, el acuerdo de todos y la decisión egoísta de participar en esfuerzos colectivos.

La segunda manera de proveer bienes públicos globales es por medio de la hegemonía. Esta tesis tuvo auge debido a la teoría de la estabilidad hegemónica, la cual, básicamente, establece que el Estado hegemónico, al tener más capacidades —económica, sobre todo— frente al resto de los actores del sistema internacional, es capaz de proveer bienes públicos globales porque puede sostener los costos y obtener beneficios. Spiezio (1990: 167) conceptualiza este fenómeno como “gobernanza hegemónica”. Un Estado apuesta por convertirse en hegemonía si los beneficios marginales superan los costos

marginales, ya que esto implica desequilibrios en el sistema internacional debido a que la hegemonía puede organizar las relaciones internacionales en términos de sus exclusivos intereses políticos, económicos y estratégicos (Gilpin, 1988: 595; 1981: 106). Debido a la relatividad del poder hegemónico, éste puede, incluso, fomentar la cooperación y creación de regímenes internacionales para repartir los costos de mantenimiento del sistema internacional (Keohane, 1984: 31-46). En este sentido, la hegemonía es *impulsora* de cooperación, *proveedora* de BPG y *racional*.

La tesis de la hegemonía como proveedora de BPG ha sido debatida por supuestas fallas teóricas y empíricas (Lake, 1993). Conybeare (1984), por ejemplo, critica el supuesto de la hegemonía promotora del libre mercado como bien público, argumentando que la hegemonía no promovería el libre mercado al poder, alternativamente, impone agendas para obtener mayores ganancias del mercado internacional, como tarifas extraordinarias en importaciones, o tarifas preferenciales para el ingreso a mercados. En esta línea se ubica también Gowa (1989), quien subraya la importancia de considerar condiciones —no contempladas por la teoría— bajo las cuales la hegemonía no tendría razón para impulsar la provisión del libre mercado como bien público, tales como algunas externalidades, el estado de la seguridad internacional (Rovner y Talmadge, 2014), asimetrías en la información, naturaleza de la hegemonía, entre otras. Con respecto a este último punto, Snidal (1985) considera que “los límites de la teoría de la estabilidad hegemónica” radican en saber si un Estado hegemónico es benevolente, coercitivo o simple explotador de las bondades del sistema internacional. Según la naturaleza de la hegemonía sería su contribución al sistema internacional y, por ende, la provisión de los bienes públicos globales. Por lo tanto, la hegemonía es también *egoísta* y con determinada *identidad* según sea su naturaleza.

La tercera manera de proveer bienes públicos globales es por medio del esquema “liderazgo-seguidores”. Si bien esta tesis se deriva de las contribuciones teórico-conceptuales sobre la cooperación para abastecer BPG, mantiene rasgos particulares. Primero, según Malamud (2011: 3), el liderazgo mundial se caracteriza por la capacidad de ganar e influir en países —posteriores seguidores—, y de comprometerse con otros Estados, de manera tal que éstos adopten los objetivos del líder como suyos. En contraste con lo anterior, la hegemonía impone políticas a otros actores del sistema internacional. En concordancia, Schrim (2010) afirma que el liderazgo de un Estado depende de la inclusión creíble de ideas e intereses de potenciales seguidores en el proyecto del líder. Pero también afirma que los seguidores son una condición *sine qua non* para el éxito o fracaso de un liderazgo emergente en materia de *gobernanza global*.

En línea con los objetivos del presente texto, es importante destacar que la gobernanza global implica, necesariamente, la provisión de bienes públicos globales. En pa-

labras de Stiglitz, “la acción colectiva requiere mecanismos para la toma de decisiones, los cuales son llamados gobernanza” (2006: 153). La acción colectiva en forma de gobernanza para la provisión de BPG surge en una realidad en la que no existe gobierno mundial. En este proceso, el liderazgo resulta fundamental pues asume, en teoría, cierta responsabilidad sin determinar agendas y coordina sin imponer políticas (Kindleberger, 1986). No obstante, por un lado, Kindleberger (1981) asevera que el liderazgo puede tornarse en un “liderazgo dominante”, corrupto y exhausto por sostener sus costos. Por otro lado, Rivas y Sutter (2011) afirman que el liderazgo “voluntario” contribuye de manera significativa a la provisión de bienes públicos, no así el liderazgo forzado por el exterior, sujeto a desviaciones y corrupción. Con base en lo anterior es posible afirmar que el líder es *incluyente*, *impulsor* de la gobernanza global y *propenso* a desviaciones que incurran en un viraje de la voluntad de ser líder. En conjunto con eso, los seguidores son actores *racionales* y *promotores* de la gobernanza por medio de la inclusión a la agenda del líder.

En resumen, los bienes públicos globales surgen por la necesidad de enfrentar retos mundiales que podrían socavar el desarrollo de las naciones y los pueblos. En la ausencia de un gobierno mundial, los actores del sistema internacional deben acudir a la cooperación, a la hegemonía o al liderazgo para proveer los BPG. La economía capitalista se puede considerar un bien público global en razón de que ha beneficiado al desarrollo de varios países y sociedades. Esto quiere decir que resulta fundamental asegurar la provisión de una economía global libre y sana. En este proceso la infraestructura es una actividad complementaria y componente importante del desarrollo económico global. Como establecí en la introducción, parte de mi hipótesis es considerar la iniciativa china Franja económica de la Ruta de la Seda como una actividad complementaria que China promueve para contribuir al suministro del bien público de una economía global estable y abierta. En los siguientes apartados analizaré teórica y empíricamente este supuesto.

Las relaciones entre China y Asia Central

En este breve apartado expongo un panorama sobre las relaciones entre China y los países de Asia Central.¹ Atiendo la pregunta ¿qué caracteriza a las relaciones sino-centroasiáticas? Los vínculos entre China y Asia Central son del orden cultural, histórico y

¹ Por Asia Central me refiero a la región en el continente asiático que comprende los países de Kazajistán, Uzbekistán, Tayikistán, Kirguistán y Turkmenistán.

estratégico. Las antiguas dinastías chinas mantuvieron fuertes vínculos con los pueblos de las estepas de las actuales Kazajstán, Kirguistán, Mongolia y Xinjiang. Estos vínculos desembocaban, muchas veces, en conflictos por la disputa de territorios económicamente ricos. Un legado de estas relaciones fue, sin duda, el caballo, adaptado posteriormente en los ejércitos dinásticos chinos (Sinor, 1990: 10). Dos principales sociedades interactuaron con la antigua China, los uigures y los xiongnu. Por un lado, los xiongnu incurrieron en el norte de las fronteras de la dinastía Han (206 a.e.c.-220 e.c.) para sus actividades económicas; llegaron a existir choques militares y vínculos comerciales. Del año 115 al 60 a.e.c. los Han y los xiongnu disputaron el control de las regiones occidentales de la actual China (Yü, 1990: 131). Por el otro, los uigures desempeñaron un papel de importancia tal —por ejemplo, durante la rebelión de An Lushan en la dinastía Tang (755-763 e.c.)— que llegaron a influir de manera determinante en la política del gobierno dinástico chino (Mackerras, 1990: 318). Para el tiempo de la dinastía Ming (1368-1644), los esfuerzos diplomáticos de funcionarios chinos promovieron el acercamiento cultural y el comercio, aunque a finales de esa etapa el conflicto se incrementó debido al viraje en las políticas de gobierno de la dinastía (Rossabi, 2010). Mientras el rastro histórico de los xiongnu se diluyó en el tiempo, la memoria de los uigures aún prevalece en la región. Inclusive, en los últimos meses de 2018 se desataron problemas muy graves por las tensiones étnicas, las cuales produjeron políticas sociales radicales, como forzar la presencia de funcionarios chinos en actividades sociales y culturales uigures, o meter a gente uigur a institutos psiquiátricos alegando “locura” ante diversas manifestaciones sociales (Sigal, 2018).

Lattimore (1950: 3-5) definió a Xinjiang como el “pivote de Asia”. Con esto caracterizó una región geopolítica única, en la que confluyen grandes potencias, importantes recursos y una plétora de sociedades, religiones y culturas a veces antagónicas. Para China —sobre todo desde el inicio de la década de 1990— la región de Asia Central adquirió una importancia estratégica debido al surgimiento y fortalecimiento de grupos fundamentalistas y terroristas, lo cual permeó la frontera occidental china. De esta manera, después de la desintegración de la Unión Soviética la principal prioridad del gobierno chino fue “normalizar relaciones Estado-Estado con los nuevos países centroasiáticos, resolver problemas fronterizos no atendidos durante la Guerra Fría, y promover la seguridad fronteriza con Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán” (Zhao, 2016: 172). Después, el interés chino en la región fue energético —petrolero— en pos de mantener el crecimiento económico (Arroyo, 2009: 235-262).

Con la presencia de Estados Unidos en la región —a partir del establecimiento de la base militar en Kirguistán en 2001—, el interés chino se tornó integral, ya que entonces abarcó la vinculación del desarrollo con la seguridad del interior del país, los intereses

fronterizos con medidas contraterroristas y una estrategia de política exterior china para contrarrestar una probable contención por parte del país americano (Clarke, 2010: 118). Posteriormente, el juego geopolítico entre Estados Unidos y Rusia —debido a los objetivos de ambos en la región centroasiática— supuso una amenaza a la frontera en el noroeste de China, por lo que Beijing ha enfocado esfuerzos en aras de la integración eminentemente económica y cooperativa con los países de Asia Central (Fan, 2014). El surgimiento del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII) y la iniciativa china Franja y Ruta,² son expresiones de lo anterior.

La estrategia de acercamiento con los países de Asia Central y Rusia ha sido significativamente multilateral por cuestiones de seguridad energética y nacional, campos interrelacionados de manera profunda para el gobierno en Beijing. En este sentido, el nuevo concepto de seguridad, propuesto en 1996, tiene componentes económicos al impulsar beneficio y confianza mutuas, y coordinación por medio de la cooperación. Este concepto, según Fang (2004), ha sido impulsado desde iniciativas multilaterales, y un ejemplo de esto fue la iniciativa Los cinco de Shanghái, en 1996, que después se convirtió en la Organización para la Cooperación de Shanghái (OCS) en 2001.

Actualmente, China figura entre los principales socios comerciales de varios países centroasiáticos. De acuerdo con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en 2017 China fue el principal socio comercial de Turkmenistán y Uzbekistán, el segundo más importante de Kazajstán, y el cuarto de Tayikistán. En 2017, el comercio China-Asia Central sumó más de 35 000 millones de dólares en intercambios de mercancías, con saldo favorable para Asia Central (UN Comtrade, 2019). De 2005 a 2018 las principales inversiones directas chinas en la región sumaron alrededor de 51 000 millones de dólares, el petróleo y el gas fueron los principales sectores beneficiados (AEI, 2018).

En suma, la presencia de China en Asia Central responde a *intereses integrales*. Esto implica un interés económico por la situación de los energéticos, por el valor del comercio y por la importancia geopolítica para los proyectos multilaterales chinos. Asimismo, incluye el interés estratégico debido al riesgo que suponen el fundamentalismo, separatismo y terrorismo en la región fronteriza y en relación con la región autónoma de Xinjiang. De igual modo, existe un interés político internacional en relación con la imagen que Beijing desea proyectar al exterior vinculado a la adquisición del estatus de “potencia mundial”. No es claro si existe la intención de promover una hegemonía chi-

² En octubre de 2013 el presidente chino propuso establecer también la Ruta de la Seda marítima del siglo XXI, para promover la conectividad marítima. Empero, este aspecto de la iniciativa china queda fuera de los alcances del presente texto.

na en Asia Central, ya que la influencia y presencia de Rusia dificultaría esta intención (Harris, 2006; Rumer, 2002); sin embargo, los principales proyectos multilaterales en la región —que analizo en la siguiente sección— son reflejo de las cada vez mayores capacidades de China para convertirse en una hegemonía regional.

La Franja económica de la Ruta de la Seda

En 2013, en un discurso pronunciado en la Universidad Nazarbayev, en Astana, Kazajstán, Xi Jinping propuso la Franja económica de la Ruta de la Seda (FERS). El proyecto ha pretendido retomar la dinámica de la antigua Ruta de la Seda que conectó a Europa con China durante siglos. Es interesante destacar que el comercio antiguo en la Ruta de la Seda surgió por la necesidad de la dinastía Han de mantener la paz con el pueblo de los xiongnu. Para lograrlo, los Han establecieron el “sistema de amistad y paz” en el que realizaron pagos anuales de grano, seda y vino a los xiongnu, se ofrecieron princesas para matrimonio con líderes xiongnu, se reconoció la igualdad de estatus político entre ambas sociedades, y se reconoció a la Gran Muralla como frontera mutua. Buena parte de los productos que los Han dieron a los xiongnu fueron comercializados por éstos al oeste de sus fronteras, los cuales, a final de cuentas, llegaron a Roma. La dinastía Han envió la primera misión diplomática a la región de Asia Central de mano del emisario Zhang Qiang, quien visitó Ferganá, Sogdiana y partes de Bactriana y llevó de vuelta valiosa inteligencia de la organización política, económica y social de sus habitantes. El intercambio de caballos hizo que los ejércitos Han pudiesen derrotar, en varias batallas, a los xiongnu, entre los años 121 y 119 a.e.c. Posteriormente, en el año 105 a.e.c. la dinastía Han y el Imperio Parto intercambiaron oficialmente embajadas e inauguraron el comercio bilateral por medio de rutas de caravanas. De esta manera inició la antigua Ruta de la Seda (Barisitz, 2017: 30-33).

Los antecedentes del actual proyecto chino se remontan hasta 1994, con la visita del entonces primer ministro Li Peng a varios países de Asia Central, y su llamado para restablecer la antigua Ruta de la Seda. En noviembre de 2003 fue firmado, en Bangkok, el Acuerdo Intergubernamental sobre una Red Asiática de Autopistas (UN Treaty Collection, 2003). En 2009, el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) publicó un documento de trabajo proponiendo restaurar la Ruta de la Seda para promover la integración asiática (Bhattacharyay y De, 2009). En noviembre de 2011, la entonces secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton, propuso establecer la iniciativa Nueva Ruta de la Seda como parte del proyecto pivote a Asia (Clinton, 2011). En el reporte anual del BAD (2014) se reconoció la necesidad de una fuerte inversión para resolver necesidades

en infraestructura. Se podría decir, entonces, que la idea de emprender una iniciativa como la Ruta de la Seda no es originalmente china. No obstante, el gobierno chino se ha dispuesto a impulsar el proyecto.

Xi Jinping (2014: 353-358) propuso revivir la Ruta de la Seda con base en tres principios: el primero se relaciona con el apoyo mutuo y recíproco a principios esenciales para la buena relación entre países, como el respeto a la soberanía estatal, la integridad territorial, la seguridad y estabilidad regionales, con esto Beijing retomó las bases de la OCS; el segundo principio es el refuerzo de la cooperación pragmática y las asociaciones de beneficio mutuo y el “ganar-ganar”; esto se refleja en el surgimiento del llamado “triángulo estratégico centroasiático” (Hashimova, 2017) que incluye la elevación del estatus de las relaciones bilaterales a asociaciones estratégicas entre los países de Asia Central, entre éstos con varios Estados fuera de la región, y entre estos últimos con China, particularmente, y finalmente, el tercer principio se basa en la expansión de la cooperación regional y la propuesta china, para esto es el BAI y la FERS. El surgimiento del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura se vincula con las necesidades en infraestructura asiática citadas anteriormente, pero también es el respaldo financiero para la consolidación del proyecto de Franja y Ruta (Callaghan y Hubbard, 2016).

¿Cuáles son las implicaciones de la Franja Económica de la Ruta de la Seda? En la literatura se ubican, básicamente, dos líneas de pensamiento. La primera es de orden económico y financiero. En este sentido, se argumenta que la FERS es un proyecto inclusivo basado en la lógica de mercado (Esteban y Otero, 2015); que busca promover la seguridad energética y de mercados (Fallon, 2015), que impulsa al yuan para la expansión de su uso en transacciones comerciales y financieras (Chi Lo, 2015); un proyecto centrado en la reducción de costos comerciales, disminución de la dependencia económica en la inversión de infraestructura interna y un incremento el comercio de bienes y servicios con los países por donde pase la ruta (Djankov, 2016); que forma parte de las tendencias globales hacia los megaregionalismos, que promueve aumentar la interdependencia económica y las relaciones de cooperación económicas (Rocha, 2016); que fomenta la provisión de bienes públicos internacionales (Yong, 2016). Con excepción del último estudio citado, pocos análisis ven la perspectiva de la iniciativa china como promotora de bienes públicos globales.

La segunda línea de pensamiento es política. Esta se argumenta que la FERS busca recuperar “la antigua gloria” de China al integrarse a la economía global de manera determinante (Gan y Mao, 2016); un proyecto para promover el desarrollo de Xinjiang en razón de atenuar amenazas provenientes de la “zona de conflicto” que supone Asia Central (Mackerras, 2015); que busca facilitar el objetivo, a largo plazo, de convertirse en la poten-

cia dominante de Asia (Miner, 2016); que forma parte de una gran estrategia de naturaleza eminentemente defensiva ante los reacomodos globales de poder (Yong, 2016). Estos análisis mantienen actitudes críticas y pesimistas ante las intenciones del gobierno chino.

El presente estudio se inserta en la primera línea de pensamiento para contribuir a la lógica del proyecto chino desde la óptica de los BPG. En este sentido, el objetivo de este apartado es revisar las inversiones chinas en materia de infraestructura a lo largo de la FERS y mesurar tendencias sobre el impacto en la economía regional. Para empezar, al inicio de operaciones del BAI, en enero de 2016, este banco contaba con un capital inicial autorizado de cien mil millones de dólares. Por las contribuciones al capital del banco, China ostenta el 27.51% de los votos para la toma de decisiones, seguido de India con 7.9% y Rusia con 6.2% (AIIB, 2017a).

En sus primeros dos años, el BAI autorizó operaciones de infraestructura por 2.34 mil millones de dólares (AIIB, 2017b). En junio de 2016 el BAI —en conjunto con el Banco Europeo para Reconstrucción y Desarrollo— participó en la financiación para mejorar la carretera fronteriza Dusambé (Tayikistán)-Uzbekistán con 27.5 millones de dólares. De forma paralela se invirtieron 165 millones en mejorar y expandir el sistema de distribución de energía en Bangladesh, y cien millones de dólares para la etapa final de la carretera de cuatro carriles entre Multan e Islamabad, Pakistán, en conjunto con el BAD. En septiembre de 2016 se invirtieron 300 millones de dólares en la expansión de una central hidroeléctrica en Tarbela Dam, Pakistán, en cooperación con el Banco Mundial. Ese mismo mes también se invirtieron 20 millones de dólares —en conjunto con el BAD y la Corporación Financiera Internacional— en una planta para provisión de energía eléctrica en Myanmar. Para diciembre de 2016 se invirtieron 256 millones de dólares en la construcción para la operatividad del puerto Duqm, en Omán, 36 millones en la preparación de un sistema de ferrocarriles en ese mismo país y 600 millones para la construcción del ducto de gas natural Transanatoliano que conecta Azerbaiyán con el sureste europeo vía Turquía, este último en colaboración con el Banco Mundial.

En estos proyectos emprendidos es posible observar que la participación en la infraestructura regional va de la mano de otras entidades financieras mundiales. De igual modo, aunque China tiene por sí sola un cuarto de los votos del banco, el resto de los votos están repartidos en un gran número de países que no son necesariamente afines en términos políticos con Beijing. Por ejemplo, Alemania tiene 4.3%; Australia, 3.6%; Francia, 3.3%; Italia, 2.6%, y Reino Unido, 3%. Si se suman estos porcentajes al resto de los miembros del G20, podrían formar bloques de contrapeso para las decisiones del banco. Al ser una entidad internacional nueva, las cualidades de su multilateralismo aún se encuentran en proceso de evolución. Pero las colaboraciones con otras entidades y la situación de los votos reflejan acciones eminentemente cooperativas para la construcción de infraestructura.

En línea con el financiamiento del BAII, en 2014, China estableció el Fondo de la Ruta de la Seda con un capital inicial de 40 000 millones de dólares. A la par, se anunció la inyección de 65 000 millones de dólares a proyectos de desarrollo e infraestructura a lo largo de la Ruta de la Seda por medio de sus “bancos políticos” —Banco de Desarrollo de China y Banco de Exportaciones e Importaciones de China, Banco de Desarrollo Agrícola de China (Wildau, 2015). No obstante, el involucramiento financiero chino en la región —vinculado con la idea de la FERS— ya se estaba dando, pues hasta el año del anuncio de la iniciativa china, Beijing había invertido cerca de 50 000 millones de dólares en proyectos de energía e infraestructura en Asia Central, incluyendo 1.5 mil millones enmarcados en 36 proyectos de cooperación con Bielorrusia (Ben, 2013). De 2014 a 2017 el Fondo Ruta de la Seda invirtió cerca de 17.8 mil millones de dólares en proyectos de infraestructura para el Fondo de Cooperación China-Europa Central y Oriental, para el Fondo de Coinversión China-Unión Europea, y en países como Kazajstán, Pakistán y Rusia (Easternational Connecting, 2018).

De manera bilateral, el involucramiento de China con cada uno de los países centroasiáticos es un proceso en ascenso y consolidación. Este proceso, sin embargo, no es uniforme. Un aspecto que se destaca es que todos los gobiernos de los países en Asia Central han manifestado sus intenciones de participar de manera activa en la iniciativa china. Empero, aparentemente esto ha servido para fortalecer vínculos comerciales asimétricos. De acuerdo con Wei (2017), el potencial de comercio entre Asia Central y China es grande debido a la complementariedad entre las economías. Si bien el comercio bilateral tiende a favorecer a los países de Asia Central, es probable que dichos beneficios sean sintomáticos de la enfermedad holandesa.

La relación entre China y Kazajstán es la más compleja en la región, aunque se caracteriza por lazos fundamentalmente económicos. Esto se demuestra porque Beijing estableció una asociación estratégica con Astaná en 2005, mucho antes que con cualquier otro país en Asia Central, la cual se elevó a “asociación estratégica integral” en 2011. En 2013 —año del anuncio de la FERS— los mandatarios de ambos países firmaron acuerdos en materia de energía por 30 000 millones de dólares; esto incluyó la adquisición del 8.3% del campo petrolero en Kashagan —el más grande fuera de Medio Oriente— por parte de la China National Petroleum Corporation (Suleimen, 2014). En 2014, el Banco de Desarrollo de China estableció una línea de crédito para el Fondo Samruk-Kazyna, enfocado en el desarrollo del depósito de cobre de Bozshakol (National Digital History of Kazakhstan, 2014). En la visita del primer ministro chino, Li Keqiang, en 2015, se anunció un nuevo paquete de acuerdos económicos valuado en 14 000 millones de dólares, también se acordó el establecimiento de empresas conjuntas para manufacturas y el emprendimiento del Foro de Inversión Sino-Kazajo (Almaganbetov

y Kurmanon, 2015). En 2016 varias compañías chinas anunciaron doce proyectos de inversión *greenfield*, los cuales incluyeron una planta de hierro desarrollada por la empresa China's MCC Baosteel y la empresa kazaja Eurasian Resources Group (*China Invests Overseas*, 2016). En 2017, ambos gobiernos anunciaron la construcción de una vía de ferrocarril que conectaría Altai y Tacheng, la intención de incrementar la capacidad de los puntos fronterizos Dostyk-Alashankou y Altynkol-Khorgos, y la creación de más terminales en las zonas logísticas internacionales de los puertos Bandar Abbas y Lianyungang, además de la estación Inche-Burun (Omirgazy, 2017). No es novedad que estos proyectos se realizan bajo el amparo de la iniciativa china de la FERS. Es importante destacar que los vínculos comerciales sino-kazajos también se caracterizan por inversiones e intercambio en alimentos.

La relación de China con Kirguistán se ha caracterizado por algunos desentendimientos y la consolidación de proyectos energéticos. En 2013 Beijing y Bishek firmaron acuerdos en materia vehicular, sector salud, así como para la construcción de un gaseoducto y la concesión de un crédito de diez millones de dólares. No obstante, las negociaciones sobre la construcción de una vía de ferrocarril China-Uzbekistán vía Kirguistán se pospusieron, en cambio, se estableció una "asociación estratégica". El asunto de la vía de ferrocarril denotó que aún no había suficiente confianza en el clima de las inversiones en el país centroasiático (Rotar, 2017). En agosto de 2014 el gobierno kirguizo llevó a cabo el Foro Económico Issyk-Kul 2014, el cual se enmarcó, precisamente, en el desarrollo de la Franja económica de la Ruta de la Seda (Alymbekov, s.f.). En 2015, finalmente la vía férrea China-Kirguistán-Uzbekistán fue aprobada con una inversión china de seis millones de dólares. En opinión de Pale (2015), este proyecto representa una amenaza económica y política para Kirguistán debido a la participación de empresas chinas en la obra y al fortalecimiento de la influencia de Uzbekistán. Asimismo, en 2015 China y Kirguistán adoptaron el Programa de Cooperación 2015-2025. En 2016 se iniciaron negociaciones para trasladar 40 fábricas y plantas productivas chinas a Kirguistán. El ataque terrorista afuera de la embajada china (Zaid y Jedina, 2016) en la capital kirguiza es señal de que el clima de inversión todavía puede representar inestabilidades para China.

Las relaciones entre China y Tayikistán se caracterizan por la cooperación económica diversificada y en asuntos de seguridad. En 2013 Beijing y Dusambé formaron una asociación estratégica. En 2014, en un encuentro entre jefes de Estado, Tayikistán aseguró, de China, una concesión no reembolsable para el desarrollo comercial y tecnológico de 40 millones de dólares (Salimov, 2014). En 2015 la empresa China's Dong Ying Heli Investment and Development Co. Ltd inició la construcción de una refinería petrolera en la zona de libre comercio de Danghara, además se firmó un acuerdo de

intercambio de divisas valuado en 500 millones de dólares (Rajabova, 2015; Dettoni, 2015). En 2016 Beijing ofreció construir once puntos de revista y un complejo militar a lo largo de la frontera entre Afganistán y Tayikistán. Vinculado con esto, en octubre del mismo año, personal militar chino y tayiko participó en ejercicios de contraterrorismo conjuntos durante cinco días (Shahbazov, 2016). Para 2017 la relación incrementó su estatus a “asociación estratégica integral”. Este mismo año la China National Petroleum Corporation inició la construcción de la sección tayika del proyecto chino sobre gaseoducto Turkmenistán-Uzbekistán-Tayikistán-Kirguistán (Kosolapova, 2017).

La relación entre China y Turkmenistán se basa en el intercambio energético, específicamente de gas natural. Para 2013, la China National Petroleum Corporation había invertido alrededor de cuatro mil millones de dólares en el área de desarrollo industrial de Bagtyýarlyk, rica en gas natural (Jafarova, 2014). Si a esto se suma que la misma empresa inició en 2009 la construcción del gaseoducto Asia-Central China —que bombea 30 000 millones de metros cúbicos a China— entonces la relación sí se puede caracterizar como una “conexión gaseosa” (Izimov, 2016). En 2014 se estableció la asociación estratégica entre Beijing y Asjabad; a partir de este año China ya tuvo asociaciones importantes con los cinco países de Asia Central. En 2017 se anunció la intención de incrementar la exportación de gas natural a China a 38 000 millones de metros cúbicos (Kabar, 2017).

Por último, similar al estatus de los vínculos con Kazajstán la relación entre China y Uzbekistán es económica e integral. En 2013, Beijing y Taskent establecieron la asociación estratégica y firmaron catorce acuerdos sobre producción en alta tecnología, y otros campos, por catorce mil millones de dólares (Tolipov, 2013). Al siguiente año, la empresa China Coal Technology & Engineering Group firmó un contrato con la empresa carbonera Uzbekugol para la modernización del sistema de producción de carbón en la región de Surkhandarya, valuado en 88.5 millones de dólares (UzDaily, 2014). En 2015 tuvo lugar en Rizhao el primer Foro de Negocios Sino-Uzbeco. En 2016 los mandatarios de ambos Estados inauguraron la vía de ferrocarril de 19.2 km que vincula el valle de Ferganá con el resto de Uzbekistán, en la cual participó la empresa China Railway Tunnel Group con una inversión estimada en 455 millones de dólares. Cabe destacar que esta vía es la más larga en Asia Central, y hasta ese momento fue el proyecto chino de infraestructura más grande en la región (Euroasianet.org, 2016). En el mismo año se firmaron acuerdos para impulsar proyectos comerciales, económicos, de inversión y de cooperación financiera valuados por 6.3 mil millones de dólares (Kun.uz, 2016). En este periodo se elevó el estatus de la relación a asociación estratégica integral. En 2017 acontecieron dos anuncios importantes: primero, se informó sobre la firma de cien acuerdos valuados en 20 000 millones de dólares; segundo, se comunicó la consoli-

dación de un proyecto de inversión en infraestructura valuado en 1.9 mil millones, que implicó la participación de empresas chinas en la construcción de la vía de ferrocarril Pap-Angren (Pannier, 2017). Se calcula que para 2017 había 704 empresas con capital chino en Uzbekistán, incluyendo 88 firmas con el 100% de la tenencia del capital y 73 oficinas representativas de compañías chinas (UzReportinfomation, 2017).

Consideraciones finales

En una conferencia de prensa de 2016, el ministro de relaciones exteriores de China, Wang Yi, afirmó que “La iniciativa [Franja y Ruta] refleja el llamado general de países asiáticos y europeos para el desarrollo y la cooperación. La iniciativa muestra que China se encuentra en franca transición de ser un participante en el sistema internacional a ser un proveedor de bienes públicos” (Liu, 2016).

En el presente capítulo se han analizado los orígenes, la naturaleza y las tendencias de la Franja económica de la Ruta de la Seda. Del mismo modo, la investigación busca saber si se puede considerar a la FERS como un bien público global y si China promueve la cooperación, la hegemonía o el liderazgo al proveer dicho bien. Por último, se busca comprender el papel que China desempeña en Asia Central.

En respuesta a las interrogantes de investigación propuestas en la introducción, es difícil afirmar si China contribuye a la provisión de bienes públicos globales en Asia Central. Las cuantiosas inversiones chinas en la infraestructura regional de todo tipo podrían ser reflejo de tal provisión. Como se definió en el apartado del marco teórico-conceptual, la infraestructura contribuye a la reproducción de capital, lo cual, a su vez, tiene el potencial de promover el desarrollo económico. Sin embargo, las inversiones chinas se han concentrado en infraestructura para asegurar el consumo chino de energéticos. Gran parte de los esfuerzos en el marco del proyecto Franja económica de la Ruta de la Seda se relaciona con este objetivo. No se perciben participaciones en el desarrollo de otros bienes públicos, como el conocimiento o el medio ambiente. En este sentido, se puede afirmar que la hipótesis no se cumplió, pues la inversión en infraestructura no se ha traducido en desarrollo económico regional, sino más bien en aseguramiento del abastecimiento de energéticos. No obstante, este escrito puede contribuir al debate sobre cómo medir el impacto de un bien público global provisto en la medida en que es difícil evaluar si el desarrollo económico de los países centroasiáticos se debe a la inversión china en infraestructura. En otras palabras, ¿la mera inversión en infraestructura se considera proveer un bien público? De acuerdo con el Banco Asiático de Desarrollo, el promedio del crecimiento del producto interno bruto en Asia Central fue de 6.6% para

2013, y ha ido decreciendo hasta un pronosticado 3.9% para 2018 (ADB, 2017), esto ha sucedido por precios estables en energéticos. El crecimiento en 2013 se puede relacionar a las expectativas sobre el anuncio de la Franja económica de la Ruta de la Seda.

Las economías centroasiáticas dependen del precio del petróleo, por lo que cualquier vaivén en los precios internacionales de *commodities* podría afectar a las economías centroasiáticas. En otras palabras, los actuales vínculos sino-centroasiáticos, a partir de la FERS, no son económicamente sustentables. Esto no implica afirmar que China no contribuye, en absoluto, a la provisión de los bienes públicos globales en Asia Central. Es posible aseverar que la FERS se encuentra en una etapa inicial de consolidación, por lo que un escenario implicaría notar que China contribuirá a incrementar el valor agregado de la productividad en Asia Central si continua participando en la infraestructura regional.

En cuanto a la segunda pregunta, también es difícil determinar la naturaleza del papel que China desempeña en la región al proveer bienes públicos. Por un lado, China adquiere el estatus de hegemonía al proveer de infraestructura a Asia Central. La imposición de la agenda económica —al concentrar inversiones en pocos rubros— es sintomático de lo anterior. Por otro lado, las declaraciones de los gobiernos centroasiáticos sobre participar activamente en el proyecto chino son indicios de que Beijing adquiere, también, el estatus de líder regional. Por último, la participación de otros entes multilaterales, en los primeros esfuerzos del BAII para financiar proyectos de infraestructura en Asia, es indicativa de que China también promueve la cooperación regional. De este asunto se derivan varios escenarios a prospectiva, según la trayectoria que adquiera la iniciativa china en consolidar un modelo hegemónico de liderazgo o de cooperación. Empero, en esta situación las percepciones son importantes. Varios estudios dan cuenta de que el proyecto chino atrae e influye únicamente a las élites gobernantes, mientras que los sectores más jóvenes de los Estados en Asia Central mantienen opiniones ambivalentes sobre la influencia de China (Gurbanmyradova, 2015; Yu-Wen y Jiménez-Tovar, 2017; Yu-Wen y Günther, 2016). Frente a esto, es posible asumir que Beijing emprende una fuerte campaña de “poder suave” en Asia Central. Para marzo de 2017 se registraron 137 Institutos Confucio, 131 clases de estudio de lengua china y 460 000 estudiantes de idioma y cultura chinos a lo largo de los 53 países que integran una franja, una ruta. Esto, sin duda, busca revertir malas imágenes de China en la región.

China aumenta su influencia y poder en Asia Central por medio de la Franja económica de la Ruta de la Seda. De 2013 a 2018 las relaciones sino-centroasiáticas se han caracterizado por mantener un comercio complementario y favorable a los países de Asia Central, por la situación del fundamentalismo, separatismo y terrorismo que amenaza a todas las partes por igual, y por la institucionalización del Estado de los vínculos

por medio de la FERS. Es probable que la complementariedad comercial se mantenga a no ser que China redirija sus inversiones a otros rubros no relacionados con los energéticos y a que los gobiernos en Asia Central emprendan políticas de industrialización para incrementar el valor agregado de su producción e insertarse en las cadenas globales de valor. De 2013 a 2018 ha surgido un marco para proveer el bien público global de la economía en Asia Central y este es la iniciativa china Franja económica de la Ruta de la Seda. No obstante, la iniciativa china se encuentra en estado de gestación y es probable que en el futuro consolide de mejor manera la contribución al bien público por medio de la infraestructura para impulsar el desarrollo económico en Asia Central. Lo cierto es que el impulso de iniciativas regionales de amplio alcance, como la iniciativa china de Franja y Ruta, refleja la multipolaridad en las relaciones internacionales de inicios del siglo XXI.

Referencias

- Almaganbetov, Anuar y Bakhytzhan Kurmanov (2015), “China Challenges Russian Influence in Kazakhstan”, *East Asia Forum*, 28 de febrero, disponible en: [<http://www.eastasiaforum.org/2015/02/28/china-challenges-russian-influence-in-kazakhstan/>].
- Alymbekov, Mirlan (s.f.), “Kyrgyzstan and the Great Silk Road: Compatibility of Concepts”, *Kabar*, disponible en: [<http://old.kabar.kg/eng/analytics/full/11093>].
- American Enterprise Institute (AEI) (2018), *China Global Investment Tracker*, disponible en: [<http://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>].
- Arroyo Velasco, Rosario (2009), “China: estrategia energética en Asia Central”, en Rosario Arroyo Velasco, Ana Teresa Gutiérrez del Cid, y Graciela Pérez Gavilán (coords.), *Nuevos escenarios geopolíticos: Asia central-México*, UAM-Xochimilco / Central Asia-Caucasus Institute, México, pp. 235-262.
- Asian Development Bank (ADB) (2014), *2014 Annual Report, ADP*, Manila.
- Asian Development Bank (ADB) (2017), “Asian Development Outlook 2017 Update”, *Asian Development Bank*, disponible en: [<https://www.adb.org/data/central-asia-economy#tabs-0-0>].
- Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) (2017a), “Members and Prospective Members of the Bank”, *Asian Infrastructure Investment Bank*, disponible en: [<https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>].
- Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) (2017b), *Annual Report 2017. Financing's Asia's Future*, Beijing, Asian Infrastructure Investment Bank, disponible en: [<https://www.aiib.org/en/news-events/news/2017/annual-report/common/pdf/AIIB-Annual-Report-2017.pdf>].

- Barisitz, Stephan (2017), *Central Asia and the Silk Road. Economic Rise and Decline over Several Millennia*, Springer, Cham.
- Barrett, Scott (2007), *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*, Oxford University Press, Oxford.
- Ben Chu (2013), “China’s \$50bn Spending Spree on New Silk Road”, *The Independent*, 2 de octubre, disponible en: [<http://www.independent.co.uk/news/business/news/chinas-50bn-spending-spree-on-new-silk-road-8854793.html>].
- Bhattacharyay, Biswa N. y Prabir De (2009), “Restoring the Asian Silk Route: Toward an Integrated Asia”, ADBI Working Paper Series, núm. 140, junio.
- Bodansky, Daniel (2012), “What’s in a Concept? Global Public Goods, International Law, and Legitimacy”, *The European Journal of International Law*, vol. 23, núm. 3, pp. 658-665.
- Callaghan, Mike y Paul Hubbard (2016), “The Asian Infrastructure Investment Bank: Multilateralism on the Silk Road”, *China Economic Journal*, vol. 9, núm. 2.
- Chi Lo (2015), “China’s Silk Road Strategy”, *The International Economy*, vol. 29, núm. 4.
- China Invests Overseas (CIO) (2016), “Chinese Investors Shore up Kazakhstan FDI Despite Commodity Bust”, 7 de junio, disponible en: [<http://www.china-invests.net/invest/20160607/40605.aspx>].
- Clarke, Michael (2010), “China and the Shanghai Cooperation Organization: The Dynamics of ‘New Regionalism’, ‘Vassalization’, and Geopolitics in Central Asia”, en Emilian Kavalski (ed.), *The New Central Asia. The Regional Impact of International Actors*, World Scientific, Singapur.
- Clinton, Hillary (2011), “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, octubre, disponible en: [<http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>].
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2016), “Country Profiles”, UNCTAD, disponible en: [<http://unctadstat.unctad.org/Country-Profile/GeneralProfile/en-GB/004/index.html>].
- Conrad, Klaus y Helmut Seitz (1994), “The economic benefits of public infrastructure”, *Applied Economics*, vol. 26, núm. 4.
- Conybeare, John A. C. (1984), “Public Goods, Prisoners’ Dilemmas and the International Political Economy”, *International Studies Quarterly*, vol. 28, núm. 1.
- Dettoni, Jacopo (2015), “China Extends Tajikistan \$500 Million Swap Line to Keep Currency Afloat”, *Nikkei Asian Review*, 5 de septiembre, disponible en: [<https://asia.nikkei.com/Politics-Economy/International-Relations/China-extends-Tajikistan-500-million-swap-line-to-keep-currency-afloat>].
- Djankov, Simeon (2016), “The Rationale behind China’s Belt and Road Initiative”, en Simeon Djankov y Sean Miner (eds.), *China’s Belt and Road Initiative. Motives*,

- Scope, and Challenges*, Peterson Institute for International Economics, PIIE Briefing, 16-2, Washington, D.C.
- Duffy-Deno, Kevin T. y Randall W. Eberts (1991), “Public Infrastructure and Regional Economic Development: A Simultaneous Equations Approach”, *Journal of Urban Economics*, vol. 30, núm. 3.
- Easternational Connecting (2018), “The Silk Road Fund”, *Easternational*, 14 de agosto, disponible en: [<http://www.easternational.it/page.php?id=21>].
- Escribano Francés, Gonzalo (2012), “Provisión de bienes públicos globales y la economía política internacional”, en Carlos Espósito Massicci y Francisco José Garcimartín Alférez (coords.), *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* (ejemplar dedicado a “La protección de bienes jurídicos globales”, núm. 16.
- Esteban, Mario y Miguel Otero Iglesias (2015), *¿Qué podemos esperar de la nueva Ruta de la seda y del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras liderados por China?* Real Instituto Elcano-ARI, núm. 19.
- Eurasianet (2016), “Uzbekistan & China: Friends in a Time of Need”, *Eurasianet.org*, 23 de junio, disponible en: [<http://www.eurasianet.org/node/79381>].
- Fallon, Theresa (2015), “The New Silk Road: Xi Jinping’s Grand Strategy for Eurasia”, *American Foreign Policy Interests*, núm. 37.
- Fan Haihong (2014), “La situación geopolítica en Asia Central y su influencia en las áreas fronterizas occidentales de China (中亚地缘政治态势及对中国西部边疆地区的影响 Zhongyadiyuanzhengzhitaishiji dui Zhongguoxibianjiangdiq de yingxiang)”, *Chinese Academy of Social Sciences*, 25 de agosto, disponible en: [http://www.cssn.cn/zxz/wztj_zxz/201408/t20140825_1302340.shtml] (original en chino).
- Fang Changping (2004), “Multilateralismo y la estrategia de seguridad periférica de China (多边主义与中国周边安全战略 Doubianzhuyiyuzhongguozhoubianan-quanzhuanlue)”, *Jiaoxueyu Yanjiu 教学与研究*, vol. 5, núm. 22 (original en chino).
- Gan Junxian y Mao Yan (2016), “China’s New Silk Road: Where Does It Lead?” *Asian Perspective*, vol. 40, núm. 1.
- García-Arias, Jorge (2004), “Un nuevo marco de análisis para los bienes públicos: la teoría de los bienes públicos globales”, *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 22, núm. 2, pp. 191-192.
- Gilpin, Robert (1981), *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Gilpin, Robert (1988), “The Theory of Hegemonic War”, *The Journal of Interdisciplinary History*, vol. 18, núm. 4.
- Glomm, Gerhard y Ravikumar, B. (1994), “Public Investment in Infrastructure in a Simple Growth Model”, *Journal of Economic Dynamics and Control*, vol. 18, núm. 6.

- Gowa, Joanne (1989), “Rational Hegemons, Excludable Goods, and Small Groups: An Epitaph for Hegemonic Stability Theory?”, *World Politics*, vol. 41, núm. 3.
- Gurbanmyradova, Diana (2015), *The Sources of China’s Soft Power in Central Asia: Cultural Diplomacy*, Budapest, tesis de maestría, Central European University.
- Harris, Stuart (2006), “China’s Regional Policies: How Much Hegemony?”, *Australian Journal of International Affairs*, vol. 59, núm. 4.
- Hashimova, Umida (2017), “In Central Asia, Strategic Partnerships Growing Ascendant”, *Eurasia Daily Monitor*, vol. 14, núm. 59, The Jamestown Foundation, disponible en: [<https://jamestown.org/program/central-asia-strategic-partnerships-growing-ascendant/>].
- Izimov, Ruslan (2016), “China and Turkmenistan-a Regional Dimension”, *Central Asian Bureau for Analytical Reporting*, 29 de agosto, disponible en: [<http://cabar.asia/en/ruslan-izimov-china-and-turkmenistan-a-regional-dimension/>].
- Jafarova, Aynur (2014), “CNPC Invests \$4 bln in Turkmenistan’s Bagtyyarylyk Contract Area”, *Azernews*, 12 de mayo, disponible en: [<https://www.azernews.az/re-gion/66927.html>].
- Kabar (2017), “Turkmenistan Seeks to Supply More Gas to China in 2017”, 1° de junio, disponible en: [<http://kabar.kg/eng/news/turkmenistan-seeks-to-supply-more-gas-to-china-in-2017/>].
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc Stern (1999), *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, The United Nations Development Programme, Washington DC.
- Kaul, Inge y Ronald U. Mendoza (2003), “Advancing the Concept of Public Goods”, en Inge Kaul, Pedro Conceição, Katell Le Goulven y Ronald U. Mendoza, (eds.), *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*, Oxford University Press, Nueva York.
- Keohane, Robert O. (1984), *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton.
- Kindleberger, Charles P. (1981), “Dominance and Leadership in the International Economy: Exploitation, Public Goods, and Free Rides”, *International Studies Quarterly*, vol. 25, núm. 2.
- Kindleberger, Charles P. (1986), “International Public Goods without International Government”, *The American Economic Review*, vol. 76, núm. 1.
- Kosolapova, Elena (2017), “Construction of Tajik section of Turkmenistan-China gas pipeline starts”, *Trend News Agency*, 26 de julio, disponible en: [<https://en.trend.az/business/energy/2781353.html>].
- Kun.uz (2016), “Uzbekistan-China: New Stage of Cooperation”, 2 de julio, disponible en: [<http://kun.uz/en/news/2016/07/02/uzbekistan-china-new-stage-of-cooperation>].

- Lake, David A. (1993), "Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential?", *International Studies Quarterly*, vol. 37, núm. 4.
- Lattimore, Owen (1950), *Pivot of Asia. Sinkiang and the Inner Asia Frontiers of China and Russia*, Brown and Company, Little.
- Liu Junguo (2016), "China-initiated 'Belt and Road' benefits the world", *People's Daily*, 14 de marzo, disponible en: [<http://en.people.cn/n3/2016/0314/c98649-9029792.html>].
- Mackerras, Colin (1990), "The Uighurs", en Denis Sinor (ed.), *The Cambridge History of Early Inner Asia*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Mackerras, Colin (2015), "Xinjiang in China's Foreign Relations: Part of a New Silk Road or Central Asian Zone of Conflict?", *East Asia*, vol. 32, núm. 2.
- Malamud, Andrés (2011), "Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy", *Latin America Politics and Society*, vol. 53, núm. 3.
- Miner, Sean (2016), "Economic and Political Implications", en Simeon Djankov y Sean Miner (eds.), *China's Belt and Road Initiative. Motives, Scope, and Challenges*, Peterson Institute for International Economics, PIIIE Briefing 16-2, Washington, D.C.
- Mody, Ashoka (1996), "Overview. Infrastructure Delivery: New Ideas, Big Gains, No Panaceas", en Ashoka Mody (ed.), *Infrastructure Delivery. Private Initiative and the Public Good*, The World Bank, Washington.
- Morrisey, Oliver, Dirk Willem te Velde y Adrian Hewitt (2002), "Defining International Public Goods: Conceptual Issues", en Marco Ferroni y Ashoka Mody (eds.), *International Public Goods. Incentives, Measurement, and Financing*, The World Bank / Kluwer Academic Publishers, Washington.
- National Digital History of Kazakhstan*, 22 de junio, 2014, disponible en: [<http://e-history.kz/en/contents/view/2162>].
- Olson, Mancur (2002), *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge (vigésima edición [1971]).
- Omigazy, Dana (2017), "Kazakh Economy Saw Sharp Increase in Chinese Investment in 2016", *The Astana Times*, 31 de enero, disponible en: [<https://astanatimes.com/2017/01/kazakh-economy-saw-sharp-increase-in-chinese-investment-in-2016/>].
- Pale, Sofia (2015), "Kyrgyzstan and the Chinese 'New Silk Road'", 3 de septiembre, disponible en: [<https://journal-neo.org/2015/09/03/kyrgyzstan-and-the-chinese-new-silk-road/>].
- Pannier, Bruce (2107), "Uzbek President In China To Sign \$20 Billion In Agreements, Talk Security", *Radio Free Europe Radio Liberty*, 11 de mayo, disponible en: [<https://www.rferl.org/a/uzbekistan-president-china-visit/28480763.html>].

- Rajabova, Sara (2015), “China to Construct oil Refinery in Tajikistan”, *Azernews*, 10 de marzo, disponible en: [<https://www.azernews.az/region/78842.html>].
- Rivas, Fernanda M. y Matthias Sutter (2011), “The Benefits of Voluntary Leadership in Experimental Public Goods Games”, *Economist Letters*, núm. 112.
- Rocha Pino, Manuel de Jesús (2016), “El cinturón económico de la Ruta de la Seda: implicaciones para Asia Central”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 126.
- Rossabi, Morris (2010), “From Chen Cheng to Ma Wensheng: Changing Chinese Visions of Central Asia”, *Crossroads-Studies on the History of Exchange Relations in the East Asian World*, vol. 1.
- Rotar, Igor (2017), “Chinese Investment in Kyrgyzstan Hampered by Unstable Business Climate”, *Eurasia Daily Monitor*, vol. 10, núm. 175, The Jamestown Foundation, disponible en: [<https://jamestown.org/program/chinese-investment-in-kyrgyzstan-hampered-by-unstable-business-climate/>].
- Rovner, Joshua y Talmadge, Caitlin (2014), “Hegemony, Force Posture, and the Provision of Public Goods: The Once and Future Role.
- Ruggie, John Gerard (1972), “Collective Goods and Future International Collaboration”, *The American Political Science Review*, vol. 66, núm. 3.
- Rumer, Boris (2002), “The Powers in Central Asia”, *Survival. Global Politics and Strategy*, vol. 44, núm. 3, pp. 57-68.
- Salimov, Oleg (2014), “China Expands Influence in Tajikistan”, *The Central Asia-Caucasus Analyst*, 10 de enero, disponible en: [<https://www.cacianalyst.org/publications/field-reports/item/13061-china-expands-influence-in-tajikistan.html>].
- Samuel, Sigas (2018), “China Is Treating Islam Like a Mental Illness”, *The Atlantic*, 28 de agosto, disponible en: [<https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/08/china-pathologizing-ughur-muslims-mental-illness/568525/>].
- Schrim, Stefan A. (2010), “Leaders in Need of Followers: Emerging Powers in Global Governance”, *European Journal of International Relations*, vol. 16, núm. 2.
- Shah, Anwar (1992), “Dynamics of Public Infrastructure, Industrial Productivity and Profitability”, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 74, núm. 1.
- Shahbazov, Faud (2016), “China’s Economic and Military Expansion in Tajikistan”, *The Diplomat*, 23 de noviembre, disponible en: [<https://thediplomat.com/2016/11/chinas-economic-and-military-expansion-in-tajikistan/>].
- Sigal, Samuel (2018), “China is Treating Islam Like a Mental Illness”, *The Atlantic*, 28 de agosto, disponible en: [<https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/08/china-pathologizing-ughur-muslims-mental-illness/568525/>].
- Silk Road Fund (2016), “China Finance Interview with the Chairman of Silk Road Fund,” *Silk Road Fund*, 7 de diciembre, disponible en: [<https://www.reuters.com/>]

- article/us-china-fund/china-starts-21-8-billion-offshore-fund-amid-currency-concerns-idUSKBN13W18O].
- Sinor, Denis (1990), "Introduction: The Concept of Inner Asia", en Denis Sinor (ed.), *The Cambridge History of Early Inner Asia*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Snidal, Duncan (1985), "The Limits of Hegemonic Stability Theory", *International Organization*, vol. 39, núm. 4.
- Spiezio, K. Edward (1990), "British Hegemony and Major Power War, 1815-1939: An Empirical Test of Gilpin's Model of Hegemonic Governance", *International Studies Quarterly*, vol. 34, núm. 2.
- Stiglitz, Joseph E. (2006), "Global Public Goods and Global Finance: Does Global Governance Ensure that the Global Public Interest is Served?", en Jean-Phillippe Touffut (ed.), *Advancing Public Goods*, Edward Elgar Publishing Inc., Northampton.
- Suleimen, Usen (2014), "Energy Cooperation between Kazakhstan and China", *The Astana Times*, 15 de enero, disponible en: [<https://astanatimes.com/2014/01/energy-cooperation-kazakhstan-china/>].
- Tolipov, Farhod (2013), "What Does It Mean for Uzbekistan and China to be Strategic Partners?" *The Central Asia-Caucasus Analyst*, 13 de noviembre, disponible en: [<https://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/12858-what-does-it-means-for-uzbekistan-and-china-to-be-strategic-partners?.html>].
- United Nations International Trade Statistics Database (UN Comtrade) (2019), "Trade Statistics", *Un Comtrade Database*, disponible en: [<https://comtrade.un.org/data/>].
- United Nations Treaty Collection (UNTC) (2003), *Intergovernmental Agreement on the Asian Highway Network*, 18 de noviembre, disponible en: [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XI-B-34&chapter=11&clang=_en].
- UzDaily (2014), "China Coal tu Invest US\$88m into Modernization of Coal Mining in Uzbekistan", *UzDaily*, 12 de abril, disponible en: [<https://www.uzdaily.com/articles-id-27376.htm>].
- UzReport Information Agency (2017), "Trade between Uzbekistan and China Total \$4.2 billion in 2016", *Uz Report*, disponible en: [http://economics.uzreport.uz/news_e_149838.html].
- Wei, Yanning (2017), "Analysis and Prediction of Total Trade Potentials Between China and Five Central Asian Countries Based on Gravity Model", *Journal of Interdisciplinary Mathematics*, vol. 20, núm. 4.
- Wildau, Gabriel (2015), "China Backs up Silk Road Ambitions with \$62bn Capital Injection", *Financial Times*, 20 de abril, disponible en: [<https://www.ft.com/content/0e73c028-e754-11e4-8e3f-00144feab7de>].

- Withnall, Adam (2018), “China Sends State Spies to Live in Uighur Muslim Homes and Attend Private Family Weddings and Funerals”, *Independent*, 30 de noviembre, disponible en: [<https://www.independent.co.uk/news/world/asia/china-uighurs-muslim-xinjiang-weddings-minority-communist-party-a8661006.html>].
- Wong, Cal (2017), “One Belt, One Road, One Language?”, *The Diplomat*, 12 de mayo, disponible en: [<https://thediplomat.com/2017/05/one-belt-one-road-one-language/>].
- Xi Jinping (2014), “Construyamos la ‘Franja económica de la Ruta de la Seda’”, *Xi Jinping. La gobernación y administración de China*, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Beijing.
- Yong, Wang (2016), “Offensive for Defensive: The Belt and Road Initiative and China’s New Grand Strategy”, *The Pacific Review*, vol. 29, núm. 3.
- Yu-Wen Chen, Julie y Olaf Günther (2016), “China’s Influence in Uzbekistan: Model Neighbor or Indifferent Partner?”, *China Brief*, vol. 16, núm. 17, The Jamestown Foundation, disponible en: [<https://jamestown.org/program/chinas-influence-uzbekistan-model-neighbor-indifferent-partner/>].
- Yu-Wen Chen, Julie y Soledad Jiménez-Tovar (2017), “China in Central Asia. Local Perceptions from Future Elites”, *China Quarterly of International Strategic Studies*, vol. 3, núm. 3.
- Yü, Ying-Shih (1990), “The Hsiung-nu”, en Denis Sinor (ed.), *The Cambridge History of Early Inner Asia*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Zaid, Noor y Mehdi Jedina (2016), “Investment in Central Asia Brings Terror Risks for China”, *VOA News*, 1° de septiembre, disponible en: [<https://www.voanews.com/a/increasing-investment-central-asia-brings-risks-china/3490797.html>].
- Zhao, Huasheng (2016), “Central Asia in Chinese Strategic Thinking”, en Thomasingar (ed.), *The New Great Game. China and South and Central Asia in the Era of Reform*, Stanford University Press, Stanford.

5. La Unión Europea en un mundo multipolar

*Beatriz Nadia Pérez Rodríguez**
*Teresa del Socorro Pérez Rodríguez***

Introducción

EL CONTEXTO INTERNACIONAL se encuentra en constante transformación, por lo que es necesario revisar continuamente cuáles son los polos de poder que determinan la política internacional. El periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial sirvió para que los europeos replantearan su posición en el mundo y su capacidad para hacer frente a sus propias diferencias regionales y conflictos bélicos; de ello resultó la conformación del proceso de integración europeo que inició con la entrada en vigor del Tratado de París en 1952. Este último consideraba temas económicos y sectoriales como la regulación de la producción y el comercio del carbón y el acero; posteriormente, los cambios internacionales como la caída del muro de Berlín en 1989, la reunificación alemana en 1990 y la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en 1991 presionaron para generar cambios en el proceso de integración, ante lo cual los países que formaban parte de la integración, quince en ese momento, decidieron dar un paso adelante en su política exterior y conformaron la Unión Europea; con ello, se replanteaba el papel que querían desempeñar en el escenario internacional. Si bien, la creación de la Unión Europea responde a los intereses de los países que la conforman, los acontecimientos internacionales y la posición que buscan tener en el ajedrez político internacional han forjado las características de su integración.

La relevancia que actualmente tiene la integración europea en el escenario internacional puede ser analizada al comparar sus indicadores con otros polos de poder. En

* Profesora e investigadora de tiempo completo y jefa del Área de Política Internacional en el Departamento de Política y Cultura de la UAM-Xochimilco.

** Profesora e investigadora de tiempo completo adscrita al Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

este documento consideramos realizarlo desde la perspectiva de la Unión Europea, en función de su propia estrategia de política exterior y de seguridad. Para ello analizamos el desarrollo y la participación que ha tenido la Unión Europea en lo que va de las dos primeras décadas del siglo XXI, considerando los cambios suscitados en el ámbito internacional desde que se creó el proceso de integración europeo. De igual manera, es importante revisar su nueva estrategia de política exterior y de seguridad propuesta, con la finalidad de verificar si el proceso de integración se prepara para ser considerado un polo de poder internacional o si dicha política es sólo el resultado de esfuerzos reactivos por adaptarse a los cambios internacionales. Se considera el momento político por el que atraviesa y los retos que representa a nivel comunitario e internacional para, finalmente, plantear el camino a seguir de la integración con un bosquejo de hoja de ruta.

El “nuevo” y el “viejo” contexto internacional

Para caracterizar la situación internacional actual es necesario considerar sus especificidades; por ello, se debe establecer la diferencia entre los cambios estructurales y los coyunturales y si éstos generan variaciones en las interacciones, los factores que intervienen y si han surgido o no nuevos actores internacionales.

Para analizar el impacto que tiene la Unión Europea en el orden internacional es necesario tomar en cuenta que su proceso de integración se ha transformado constantemente durante sus más de 60 años, adaptándose a diversos contextos internacionales, a lo que debe añadirse que también las condiciones y el número de los Estados que lo conforman han cambiado en cada momento histórico. Desde el inicio de la integración europea en 1952 se han dado transformaciones relevantes que generaron estrategias diferenciadas en su acción hacia el exterior y, por lo tanto, en el vínculo que como proceso de integración ha desarrollado con otros actores internacionales.

¿Qué características tenía el mundo cuando Robert Schuman¹ propuso la creación de una integración en Europa? Cuando la integración económica europea se materializa con la firma de los Tratados de Roma y su posterior entrada en vigor en 1958, el mundo se estaba recuperando de las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial y se distinguió, hasta 1991, por ser un mundo dividido por la ideología de dos bloques de poder antagónicos: capitalismo y socialismo. El gasto militar y la carrera armamentista eran

¹ Uno de los padres fundadores del proceso de integración europeo quien realizó una declaración el 9 de mayo de 1950 en la que invitó formalmente a Alemania y a cualquier otro país europeo que quisiera incorporarse e integrar dos sectores estratégicos: carbón y acero.

los principales temas de la agenda internacional, dominada por amenazas tradicionales de seguridad.

En la posguerra también proliferó la creación de organizaciones internacionales intergubernamentales que se fueron subespecializando en temáticas, ya fuera dentro del subsistema de la ONU, como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), o en temas económicos, como el sistema de Breton Woods con la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) o el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT), creado para liberar el comercio internacional, entre otras muchas. Con ello, se estableció la base de estrategias multilaterales en contraparte a la bipolaridad. El periodo de Guerra Fría tuvo diversas etapas que se distinguieron por el recrudecimiento de la tensión bipolar o bien por la distensión en otros momentos, pero las premisas principales se mantenían.

Al término de este periodo, tras la caída del muro de Berlín en 1989 y la desintegración de la URSS en 1991, se dio paso al denominado periodo de transición en el que las condiciones generales preexistentes dejaron de ser la pauta de análisis de las relaciones internacionales. La era bipolar había terminado y el bloque capitalista se erigió en el modelo predominante; con ello, se establecieron nuevos temas en la agenda internacional pero que, en años recientes, se han vuelto a modificar. Por tanto, el proceso de integración europeo está adecuando su estrategia de política exterior y de seguridad para adaptarse a las condiciones del ámbito internacional actual.

Este “nuevo” contexto se caracteriza por una mayor sectorización de grupos de poder, la permanencia de organizaciones internacionales intergubernamentales, así como por la proliferación de mecanismos informales que se han fortalecido como estrategia de negociación entre Estados (G-7, G-8, G-15, G-20). A diferencia del periodo de Guerra Fría o del denominado “periodo de transición”, en la actualidad hay una mayor difusión y desplazamiento de los polos de poder, la cual consolida así un mundo multipolar.

Otros cambio más recientes es la propuesta de regresar a cierto proteccionismo por parte de Estados Unidos y Reino Unido, principalmente en el ámbito comercial, pero que cada vez se perfila hacia otros ámbitos como el de seguridad, en tanto que el surgimiento de nuevas amenazas a la seguridad obliga a los Estados a centrarse en crear estrategias para prevenir o revertir “nuevos” temas de seguridad (amenazas híbridas y terrorismo internacional con dimensiones muy diferentes a las experimentadas por otros grupos terroristas en la historia).

La acción exterior de la Unión Europea

El proceso de integración europeo se ha adaptado a los cambios y ha adecuado el papel que busca representar en el orden internacional. Su política exterior es uno de los temas más complejos y sensibles, ya que implica determinar las acciones que cada Estado miembro de la Unión Europea desempeñará en el exterior, en función de sus intereses particulares, así como definir las acciones que pueden realizar en dicha materia las instituciones comunitarias en función de los intereses de la Unión Europea, lo que implica identificar y coordinar los intereses comunes a los Estados miembros. Estos temas tienen presencia en el ámbito comunitario a partir del Tratado de Maastricht, con la incorporación del pilar intergubernamental sobre Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Más tarde, en el Tratado de Ámsterdam, que entró en vigor en 1999, se modificó la votación en estos temas lo que amplió la toma de decisiones por mayoría cualificada y se creó el puesto de Alto Representante de la PESC. A partir de ese momento, en 2003, se intensificó el trabajo en este sentido al crear estrategias específicas sobre política exterior y seguridad en las que hicieron modificaciones en temas que van desde la seguridad hasta la incorporación de la más reciente estrategia presentada en 2016, y que será parte esencial del análisis en la presente investigación.

Cabe destacar que en los tratados posteriores al de Ámsterdam se incorporaron cambios y avances en el tema de política exterior y de seguridad, al punto de que en el actual Tratado de Lisboa se establece el cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, así como la creación del Servicio Exterior Europeo de Acción Exterior, cuya puesta en marcha dependió de Catherine Margaret Ashton, política británica que desempeñó, por primera vez, el cargo de Alta Representante de la Unión.

En el proceso de integración es relevante considerar que existe una vinculación entre las acciones intergubernamentales y las comunitarias; la política exterior y de seguridad común combina ambos procesos; es decir, tiene una lógica intergubernamental como lo establece el Tratado de la Unión Europea en el Título V, capítulos 1 y 2 (Martín, 2016: 62-79) que hace referencia a la definición de la política exterior definida por cada uno de los Estados miembros, a la vez que considera la definición de acciones exteriores que tienen una lógica supranacional según la quinta parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (Martín, 2016: 197-209), proceso en el que se conjuntan intereses comunes a todos los Estados miembros.

En la distribución de las competencias encontramos aquellas que son exclusivas de las instituciones comunitarias como la Política Comercial Común, así lo establece el artículo 3 del TFUE (Martín, 2016: 92), al igual que las competencias compartidas entre los Estados y las instituciones europeas como la cooperación al desarrollo y la ayuda

humanitaria, según el artículo 4 del TFUE (Martín, 2016: 93). A este respecto, cabe mencionar que el objetivo de la política exterior de la Unión Europea y de sus acciones exteriores es “la defensa de sus valores e intereses, seguridad, mantenimiento de la paz internacional, apoyo a los países en desarrollo, fomento del comercio, protección del medio ambiente, fomentar la cooperación multilateral” según el artículo 21, capítulo 1, título v del Tratado de la Unión Europea (TUE) (Martín, 2016: 63), con lo cual se establece la diferencia entre las políticas intergubernamentales, que dependerán de las decisiones y acciones de los Estados, y las acciones comunitarias, cuya operatividad dependerá de la distribución de los recursos del presupuesto comunitario plurianual. Para cumplir sus objetivos de política exterior, la Unión Europea cuenta con 139 delegaciones en el mundo (Acción Exterior, Unión Europea, s.f.) y utiliza como instrumentos la firma de acuerdos comerciales y de cooperación.

En lo que se refiere a la manera en que la Unión Europea establece la prioridad de sus relaciones con el exterior, podemos señalar que han establecido diferentes niveles de cercanía y vínculos; el primero, y más cercano, es el de los países que han sido aceptados como candidatos y que han iniciado negociaciones para formar parte de la Unión Europea, entre los que actualmente se encuentran: Albania, Montenegro, Serbia, Turquía, Antigua República de Macedonia, Bosnia-Herzegovina e Islandia (Consejo Europeo, s.f.). El siguiente grupo de países prioritarios son los geográficamente más cercanos y para ellos han creado la llamada Política de Vecindad: Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Moldavia, Marruecos, Palestina, Siria, Túnez y Ucrania.

Otra figura utilizada por la Unión Europea para definir sus relaciones exteriores son las asociaciones estratégicas. Actualmente ha reconocido a diez países como socios estratégicos: Estados Unidos (uno de sus principales socios), Canadá, China, Rusia, India, Sudáfrica, Japón, Corea del Sur, Brasil y México. El objetivo de estas asociaciones radica en que existen valores e intereses compartidos, por lo que son países con los cuales la Unión Europea puede trabajar en promover acciones comunes en foros internacionales.

Finalmente, al ser una de las principales potencias comerciales a nivel mundial, la Unión Europea busca negociar y firmar una serie de acuerdos comerciales y de asociación que le permitan desarrollar vínculos con otros Estados, al respecto se menciona que: “Las negociaciones comerciales en curso —como las que tienen lugar con el Mercosur, México y Chile— se utilizan por tanto también como vehículo para la protección de los valores esenciales,² que abarcan de los derechos humanos al medio ambiente”

² Los valores de la Unión Europea según su artículo 2 del TUE son: “respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto a los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a las minorías” (Martín, 2016: 46).

(Consejo Europeo, 2017). Es decir, en cada acuerdo que se negocia se incorporan temas económicos (comercio e inversión) y otros como derechos humanos, corrupción, desarrollo sustentable, etcétera, temas que le han valido el título de potencia normativa.

Otro instrumento de acción exterior de la Unión Europea es la Ayuda Oficial al Desarrollo, su participación en este rubro es de tal importancia que se le reconoce como un actor internacional sumamente comprometido y el mayor donante internacional. Según el artículo 47 del TUE (Martín, 2016: 79) el proceso de integración cuenta con personalidad jurídica que le permite celebrar acuerdos y participar en organizaciones internacionales; con ello, la Unión Europea fortalece su actuar en foros multilaterales en defensa de sus valores y la posicionan como uno de los actores internacionales que buscan liderar los cambios en el mundo; ejemplo de ello fue la Cumbre de París sobre Cambio Climático.

Con estos instrumentos y acciones de política exterior, la Unión Europea se ha fortalecido con base a sus vínculos internacionales, sumando a lo que cada Estado miembro realiza con su propia política exterior, una visión comunitaria. Sin embargo, como se mencionó al principio del análisis, la Unión Europea busca constantemente adaptarse a los cambios que se suscitan en el mundo y al interior de la propia dinámica europea. Por ello, creó una estrategia de política exterior y de defensa en 2003 cuyo tema central era la contención del terrorismo, adecuándose así al contexto internacional posterior a los atentados a las Torres Gemelas de Nueva York en 2001. En 2008 y 2010, se intentó incorporar cambios, pero los estragos de la crisis económica impidieron que se atendieran temas de seguridad. Finalmente, la estrategia que incorpora una visión multidimensional a la política exterior y de defensa de la Unión Europea fue presentada en junio de 2016 por la Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad en respuesta a la solicitud del Consejo realizada un año antes.

La estrategia global de política exterior y de defensa de la Unión Europea (2016)

La estrategia titulada “Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte” es un esfuerzo realizado por los Estados, las instituciones comunitarias y la sociedad civil; fue presentada en el Consejo celebrado el 28 de junio de 2016, cinco días después de conocer los resultados del referéndum que determinó la salida de Reino Unido del bloque de integración. Ello tuvo como consecuencia que la estrategia no contara con la atención de los Estados miembro en ese momento, ya que estaba centrada en definir las acciones que deberían llevar a cabo para resolver la salida de Reino Unido; por primera vez en casi 60 años un Estado saldría del proceso de integración.

No obstante, como lo establece el prólogo de la estrategia, escrito por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidenta de la Comisión Europea, Federica Mogherini, dentro de todo lo que debe replantearse se debe incorporar una acción común sobre política exterior y defensa; por ello, en el documento se proponen ciertas bases para su política exterior con el fin de crear una Europa más fuerte.

En éste se justifica la relevancia de esta propuesta: “ninguno de nuestros países tiene el poder ni los recursos necesarios para dar respuesta por sí solo a las amenazas ni para aprovechar por sí solo las oportunidades que brindan estos tiempos” (Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, 2016: 2). El planteamiento plasmado en el documento, como en cualquier directriz sobre política exterior de un Estado, lo que busca es generar mejores condiciones para su población, la Unión Europea está consciente de que necesita mayores compromisos y acuerdos entre los Estados miembro y las instituciones comunitarias para crear mejores condiciones para sus más de 500 millones de ciudadanos europeos y utilizar la estrategia de política exterior en beneficio de su población y, como potencia normativa, coadyuvar a un mundo mejor. Para lograr sus objetivos, establece cinco prioridades de su acción exterior:

reforzar la seguridad y la defensa, invertir en la resiliencia de los Estados y de las sociedades situados al este y al sur de la Unión, definir un planteamiento integrado para abordar los conflictos y las crisis, promover y apoyar sistemas regionales cooperativos, y reforzar la gobernanza mundial basada en el Derecho internacional, incluidos los principios de la Carta de las Naciones Unidas y el Acta Final de Helsinki (Consejo de la Unión Europea, 2016: 2).

En el documento se menciona que como proceso de integración “trabajaremos con los principales socios, países afines y grupos regionales. Intensificaremos nuestras asociaciones con la sociedad civil y el sector privado como protagonistas destacados en un mundo interconectado” (Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, 2016: 6).

Asimismo, considera la importancia de tener una perspectiva amplia respecto al alcance geográfico que contemple todas las regiones y posibilidades de alianzas con todos los actores internacionales, así como la amplitud de temas que se considerarán para las acciones de dicha política exterior y de defensa, sin encasillarla en las relaciones comerciales o a la perspectiva de la defensa tradicional.

La incorporación de estos temas refleja el avance que la Unión Europea ha tenido a lo largo de 60 años, en los cuales, como proceso de integración, ha ido incorporando en sus políticas comunitarias temas más ambiciosos y que complementan su avance en

otras áreas, como en la económica. De igual manera, muestra la importancia que representan para el proceso de integración los temas sociales en su relación con otras regiones del mundo.

De manera general, los temas expuestos en el documento de *Estrategia* se podrían agrupar en tres grandes rubros: seguridad, temas sociales y economía. El tema de seguridad es uno de los pilares de cualquier diseño de política exterior; en dicho rubro, la Unión Europea considera la capacidad militar, las acciones antiterroristas, la ciberseguridad, la búsqueda de promoción de la paz con acciones preventivas, el establecimiento de seguridad energética y las acciones necesarias para que la migración no sea una amenaza para los Estados miembro. En este rubro la Unión Europea dará un paso adelante ante un tema que ha constituido una tarea pendiente desde casi los inicios del proceso de integración. El documento plantea una autonomía estratégica que le permita protegerse a sí misma y poder responder a crisis externas, ayudar a terceros en momentos de fragilidad, dejando en claro que no es una propuesta que la confronte o le permita dejar de lado la alianza estratégica que tiene con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), sino que la complementaría. El vínculo trasatlántico creado después de la Segunda Guerra Mundial ha convertido a la OTAN en el principal socio de la Unión Europea en materia de seguridad a nivel mundial, por lo que tiene especial interés en mantenerlo.

En la *Estrategia* se percibe también la perspectiva social que la Unión Europea pretende fomentar en sus vínculos internacionales a partir de acciones que favorezcan oportunidades de empleo, generen sociedades inclusivas, resultado de su compromiso por la defensa y protección de derechos humanos.

En concordancia con el avance intracomunitario que ha tenido la economía, es también uno de sus pilares de las relaciones exteriores de la Unión Europea; de acuerdo con la *Estrategia* de 2016, la promoción de sus relaciones económicas y comerciales tiene por finalidad fomentar el desarrollo sostenible, consolidar un sistema económico mundial abierto y justo, comprometiéndose así con el desarrollo económico mundial y promoviendo una perspectiva social.

Uno de los componentes de la estrategia que no había sido considerado en versiones anteriores es la diplomacia pública; consciente de la interdependencia entre los diversos actores internacionales, la Unión Europea busca promover el multilateralismo para encontrar soluciones afines a problemas comunes, es decir, ha hecho posible que países con intereses diversos concuerden en la solución de problemas comunes y en la generación de órganos que favorezcan acciones concretas, todo ello fundado en la normatividad y en el derecho internacional, lo que ha sido clave para el éxito en el proceso de integración y ha permitido generar entre los Estados miembros la vinculación e interdependencia necesaria para que no se presenten confrontaciones bélicas desde hace

más de 60 años, método que los europeos consideran puede ser la estrategia para evitar una confrontación internacional.

La Unión Europea es firme defensora de un orden mundial basado en normas, en el que el multilateralismo basado en el Derecho Internacional se muestra como verdadera garantía para la paz y la seguridad en Europa y en el mundo y tiene la aspiración de ir un paso más allá que nos lleve hacia una transformación del sistema actual que suponga una representación de los actuales órganos de gobernanza mundial más acorde con la realidad internacional (Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, 2016).

Para lograr sus objetivos, la Unión Europea plantea basar sus acciones en el pragmatismo, la unidad, la interacción, la responsabilidad y la asociación; asimismo, hace énfasis en que debe constituirse en un actor mucho más unido, fortaleciéndola a nivel regional, lo que le proporcionaría mayor capacidad de negociación internacional.

Ante la propuesta presentada en la *Estrategia*, y tras algunas reuniones que permitieron a los miembros del Consejo replantear el proceso de integración post-Brexit, se dieron a la tarea de dar respuesta con un documento denominado *Conclusiones del Consejo relativas a la estrategia global sobre política exterior y de seguridad de la Unión Europea celebrado el 17 de octubre de 2016* (Consejo de la Unión Europea, 2016), en el que se deben incorporar las conclusiones del Consejo de noviembre de 2016 y de diciembre de 2016, sobre los planes de acción en el tema de seguridad y defensa de la Unión Europea.

Si bien la Unión Europea en su proyección internacional hace énfasis en sus principios de promotora de la paz y no en el poder coercitivo y militar que tiene, como se mencionó anteriormente, el documento de la *Estrategia global* busca dotar al proceso de integración de una capacidad de actuación militar, sin dejar de lado a sus socios de la OTAN, pero fortaleciendo sus capacidades comunitarias. Un tema recurrente en la historia de la integración pero que por su complejidad y sensibilidad para los Estados miembro, sólo en el contexto regional e internacional actual, ha sido posible avanzar a pasos agigantados en dicho proceso. La salida de Reino Unido de la Unión Europea, el mayor inversor en defensa de todos los países europeos, los constantes ataques terroristas, así como los temas de migración y desplazados que han afectado a los europeos a partir de los conflictos en Siria, Iraq, Afganistán y la poca estabilidad de África del Norte, entre muchos otros factores, han favorecido que se atiendan los temas de seguridad como algo prioritario para la Unión Europea.

Si bien la mayoría de los análisis sobre la *Estrategia global* se ha enfocado en los cambios que representará respecto al tema de seguridad a nivel comunitario, se requiere

resaltar que es una propuesta más ambiciosa que comprende muchos temas y proyectos que buscan además fortalecer la tradicional postura del proceso de integración.

En las conclusiones del documento, se consideran como instrumento útil para la política exterior europea las denominadas diplomacias con *apellidos* entre las que destacan: la “diplomacia climática”, que le permite a la Unión Europea ser líder en un tema global que requiere soluciones ambiciosas y como proceso de integración se han ganado la capacidad de dirigir las propuestas por los ambiciosos logros a nivel comunitario en este tema; la “diplomacia energética”, tema que representa una de las grandes debilidades y futuras apuestas de la integración europea en función de su dependencia energética de Rusia y la volatilidad de los conflictos con Ucrania; la “diplomacia económica” que, como ya se ha mencionado, es el principal motor de la integración intraeuropea y es la primera carta de presentación y negociación con cualquier interlocutor internacional, en tanto que, como también ya se ha mencionado, las negociaciones comerciales representan una vía para incorporar otras propuestas y valores que se incluyen en los tratados, lo cual proporciona características diferenciadas a las de los acuerdos de libre comercio, y, finalmente, la “diplomacia cultural”, por medio de la cual los europeos fortalecen su imagen como potencia pacífica y promotora de valores universales.

Asimismo, la “diplomacia pública” se ha convertido en el instrumento que con mayor frecuencia se menciona en los documentos de política exterior del proceso de integración; la Unión Europea es reconocida como una potencia normativa y no coercitiva, busca consolidar dicha fortaleza desarrollando estrategias que cuenten con amplios recursos económicos y una amplia estructura internacional. Lo anterior en respuesta a que los europeos se han percatado, mediante encuestas realizadas a tomadores de decisiones en el mundo, de que existe un consenso respecto a que el mundo sería mejor si la Unión Europea tuviera mayor participación.

Finalmente, considerando lo que plantea la *Estrategia* y lo presentado en las conclusiones del Consejo cabe preguntar: ¿ante la restructuración de su política exterior, la Unión Europea se asume como un polo de poder internacional? y ¿cómo la Unión Europea se presenta ante el mundo?

Si bien la *Estrategia* es un paso ambicioso como muchos otros que ha planteado la Comisión dirigida por Jean-Claude Juncker, es responsabilidad del Consejo y del Parlamento Europeo decidir el alcance que le darán a las propuestas presentadas en dicho documento; por ello, analizar las coyunturas en las que se plantean y los avances que consideran resulta relevante en función de las posibilidades que brindan para la transformación de la Unión Europea en materia de política exterior y de seguridad.

Algunos autores como Arteaga consideran que “la Estrategia es un documento de naturaleza idealista (*aspirational*) más que transformadora (*transformational*) que pre-

tende orientar los cambios más que determinarlos” (Arteaga, 2016: 4), asimismo, llaman la atención sobre la importancia de que la propuesta se presentara en un momento coyuntural como lo fue el Brexit, tema que distrajo la atención de un debate más ambicioso de política exterior y de seguridad europea. Ante dicha situación, resultaba fundamental encontrar mecanismos para atender y resolver la salida de Reino Unido con sus posibles efectos, como el llamado “efecto dominó” que podría arrastrar a otros países miembros a promover su salida del proceso de integración como fue el caso del Frexit, que implicaba la posibilidad de que Francia presentara un caso similar ante la expectativa de la elección presidencial y el riesgo de que el partido nacionalista y su representante, Marine Le Pen, ganaran el proceso electoral.

A pesar de lo que se pudo considerar en dicho momento, la negociación de la salida de Reino Unido tiene, hasta el momento,³ un efecto positivo al generar una mayor unidad entre los Estados miembro y entre los países que serán considerados los más fuertes y con mayor capacidad militar. La respuesta fue cerrar filas y mostrarse como un bloque regional más consolidado y que tendrá un impacto internacional más fuerte.

La declaración y Hoja de Ruta Bratislava, del 16 de septiembre de 2016, muestra esta unidad, así como la reflexión y replanteamiento sobre el devenir europeo. En dicho documento se establece que:

- 1) “La Unión Europea no es perfecta, pero es el mejor instrumento para los desafíos que enfrentamos” (Consejo Europeo, 2016: 1); es decir, son mucho más los beneficios que el proceso de integración les proporciona a los Estados miembros que los efectos negativos que puedan tener por su existencia.
- 2) “Es necesaria para garantizar paz, democracia y seguridad” (Consejo Europeo, 2016: 1). Lo que es muy interesante porque próximos a festejar 60 años de su creación, establece que los objetivos principales que justifican su existencia no se han modificado de manera sustantiva.
- 3) Para revertir el efecto dominó con otros Estados y mantener el número de membresías establecen que es necesario “mejorar nuestra comunicación entre los Estados miembro, con las instituciones de la UE y principalmente con los ciudadanos” (Consejo Europeo, 2016: 2). Pueden tener los mejores argumentos, pero si el ciudadano europeo no ve directamente el beneficio que le representa la integración no lo apoyará. En la votación del Brexit, se evidenció que los jóvenes pertenecientes a la

³ Considerando que falta la segunda parte de la negociación sobre el devenir económico de Reino Unido con la Unión Europea y ya se vislumbra que cada uno de los Estados estará defendiendo sus propios intereses y relaciones bilaterales.

generación denominada *Erasmus* estaban a favor de la integración y, en contraparte, los adultos mayores votaron por salir de la Unión.

Asimismo, en esta búsqueda por definir a la Europa post-Brexit, la Comisión Europea presentó en marzo de 2017 un documento conocido como *Libro Blanco* cuyo objetivo es dar a conocer cinco escenarios posibles para el futuro de la Unión Europea: 1) seguir igual; 2) mantener sólo el mercado único; 3) los Estados que deseen hacer más, avanzan en la integración; 4) hacer menos, pero de forma más eficiente, y 5) hacer mucho más de manera conjunta (Comisión Europea, 2017). Resulta evidente que en estos cinco planteamientos la economía, el principal motor de la integración europea, es la que prevalece; entre las propuestas se percibe que si decidieran, en un momento extremo, desintegrarse, buscarían la forma de mantener los beneficios que se han generado en cadenas de producción y en vínculos comerciales.

Si bien estos escenarios parecieran las únicas opciones, en el documento se especifica que solamente son líneas generales, entre las cuales deberán decidir los jefes de Estado de los 27 países que siguen en la integración, sin ser propuestas excluyentes entre sí. Este tema sin duda es relevante en la estrategia de política exterior de la integración porque el camino que decidan determinará su capacidad como actor en el mundo.

Conclusiones

Si se considera que la política exterior constituye un instrumento para lograr objetivos internos (que en el caso de la Unión Europea estarían definidos por objetivos comunitarios), para la consecución de dichos objetivos y la posibilidad de éxito de las acciones que emprenda el actor internacional es importante tomar en cuenta tanto su capacidad internacional, el contexto en el que se desarrollarán dichas acciones, así como su cohesión interna, para con ellos definir las estrategias y acciones a realizar en el exterior. En el caso de la Unión Europea, además de evaluar el contexto externo de la región, deberán ser considerados los objetivos regionales y la cohesión entre los países miembros, con lo que se podrían establecer las posibilidades de éxito de las acciones planeadas y de su capacidad de negociación internacional.

Como se menciona en párrafos anteriores, la presentación de la *Estrategia global* por parte de Federica Mogherini al Consejo Europeo, en junio de 2016, coincidió con el momento en el que se hicieron públicos los resultados del referéndum que dictó el Brexit, lo cual generó que, en las negociaciones celebradas en esas fechas, los jefes de Estado y de gobierno estuvieran más enfocados en la unidad interna y en el

replanteamiento de la integración de los 27 Estados que permanecerían en la Unión. Por ello, el documento pasó casi inadvertido o al menos no contó con el mismo grado de aceptación de la *Estrategia* presentada en 2003; sin embargo, ahora podemos decir que el Brexit ha representado hasta el momento un catalizador de la unidad europea que no existía en años anteriores. Asimismo, el proceso de salida del Reino Unido y las declaraciones del actual presidente estadounidense han logrado que los Estados miembro de la Unión Europea coincidan en realizar un avance en desarrollar mecanismos y esquemas de seguridad para disminuir su dependencia de la OTAN en lo referente a su seguridad.

Ante lo que se ha planteado en el presente documento, cabe preguntar: ¿sigue siendo la integración europea un “Ave Fénix” que renace de sus cenizas? Todo apunta a que mantendrán la unidad y la integración, y para dar respuesta a los retos que actualmente enfrenta —los nacionalismos, la presión que ha generado la oleada de migrantes y refugiados, entre otros—, cabría preguntarse si es necesario cambiar la fórmula de “más Europa” que el proceso de integración ha utilizado para resolver las crisis que ha enfrentado a lo largo de su historia por un proyecto menos ambicioso.

El contexto internacional actual presenta una pérdida de equilibrios y alianzas creados al final de la Segunda Guerra Mundial, principalmente, entre los europeos con Reino Unido, así como en su actual relación con Estados Unidos. Aunque aún buscan establecer los criterios que representarán las bases de estas nuevas relaciones bilaterales, es necesario considerar que tendrán un impacto en lo que están dispuestos a ceder o no. Por ello, la unidad de los Estados que seguirán formando parte de la integración resulta crucial para tener mayor capacidad de negociación, es decir, la cohesión del grupo es fundamental para alcanzar sus objetivos y llegar a acuerdos más favorables para los europeos; lo anterior permitiría mantener la presencia de la Unión Europea como un actor internacional importante y participativo en este nuevo escenario internacional con diversos polos de poder.

En tanto que la base de la integración ha sido la economía con sus componentes de comercio e inversión, en el plano internacional el grupo eurocomunitario buscará continuar con su estrategia de negociación comercial y de inversión, y añadir a las negociaciones la inclusión de valores y prácticas como el respeto a los derechos humanos, promoción de la cohesión social, de instituciones democráticas, la atención a medidas de cuidado del medio ambiente, contrarrestar las prácticas de corrupción, entre otras; también integrará, en algunos casos, como cláusulas condicionantes para la firma de los acuerdos. Si bien esta práctica no resulta nueva, en función de que ha sido utilizada en procesos de negociación anteriores como el caso del Acuerdo Global firmado con México en 1999, continuar con dicha práctica revela que la Unión Europea es capaz de

promover no sólo esquemas de comercio, sino que también permea otros sectores de las sociedades con las que negocia, generando valores comunes y puntos de encuentro.

La negociación y renegociación de acuerdos internacionales con otros países o regiones es la estrategia comunitaria para promover un desarrollo económico a partir de acrecentar los mercados y mejorar las condiciones para el comercio y las inversiones de los países miembros en el exterior, lo anterior en un momento en el que varios Estados guiados por las demandas sociales internas plantean la posibilidad de regresar a un proteccionismo comercial. Por lo tanto, veremos un renovado impulso de los europeos en modernizar los acuerdos que ya tienen con algunos de sus socios (México y Chile, por ejemplo), de desbloquear negociaciones que han estado paralizadas por mucho tiempo (Mercosur) y buscar otros socios, principalmente en aquellas regiones donde otros polos de poder económico han dejado entrever que modificarán sus relaciones y dejarán espacios que pueden ser ocupados por la Unión Europea.

En el tema de seguridad, se buscará que finalmente el proceso de integración cuente con recursos militares y armamentísticos propios, complementando a la OTAN, con la finalidad de coadyuvar a la paz mundial, pero principalmente para contar con la capacidad de respuesta ante riesgos como el terrorismo, que en años recientes diversas ciudades de Europa han experimentado y que no han podido contener.

Con todas estas estrategias, la Unión Europea pretende mantener su posición de liderazgo en procesos multilaterales, en temas como cambio climático, desarrollo sustentable y migraciones, en congruencia con las acciones llevadas a cabo en las últimas décadas y que han sido esenciales en la conformación de su prestigio internacional.

¿Es la Unión Europea un nuevo polo de poder en el actual contexto internacional? La *Estrategia global de seguridad* de 2016 establece sus objetivos centrales al señalar que “en los diez próximos años queremos una Unión más segura y protegida, próspera, competitiva, sostenible y socialmente responsable, que tenga la voluntad y la capacidad de desempeñar un papel fundamental en el mundo y de modelar la globalización” (Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, 2016), habrá que estar atentos a la evolución de las acciones de la Unión Europea en referencia a dichos objetivos, así como a la solución que propongan ante la salida de Reino Unido y con ello a la nueva definición del presupuesto europeo. Todos estos aspectos internos tendrán una repercusión directa sobre si la Unión permanecerá cohesionada para poder enfrentar los retos externos, y con ello, su definición como polo de poder internacional. No obstante, a pesar de la difícil situación en la que actualmente se encuentra la Unión Europea, aún representa un referente comercial, ideológico y estratégico para otras regiones del mundo.

Referencias

- Acción Exterior, Unión Europea (s.f.), *Delegaciones de la UE*, disponible en: [http://collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/delegations/index_es.htm].
- Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (2016), *Una visión común, una actuación*, disponible en: [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_es_version.pdf].
- Arteaga, F. (2016), *El Real Instituto Elcano 16/2016*, disponible en: [<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/3811931c-83d8-42e5-a174-9a92c7c6aa51/DT16-2016-Arteaga-Defensa-europea-Estrategia-global-implementation.pdf?MOD=AJPERES&cacheid=1482916405398>].
- Comisión Europea (2017), *Libro Blanco sobre el futuro de Europa: vías para la unidad de la UE de 27 Estados miembros*, disponible en: [https://ec.europa.eu/spain/news/future-of-europe_es].
- Consejo de la Unión Europea (2016), *Conclusiones del Consejo relativas a la Estrategia Global sobre Política Exterior y de Seguridad de la UE*, disponible en: [<http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/10/17/fac-eu-global-strategy/>].
- Consejo Europeo (2016), *Declaración de Bratislava*, disponible en: [<http://www.consilium.europa.eu/media/21234/160916-bratislava-declaration-and-roadmap-es.pdf>].
- Consejo Europeo (2017), *Promover los valores de la UE mediante el comercio*, disponible en: [<http://www.consilium.europa.eu/es/policies/trade-policy/promoting-eu-values/>].
- Consejo Europeo (s.f.), *Ampliación de la UE*, disponible en: [<http://www.consilium.europa.eu/es/policies/enlargement/>].
- Martín, A. M. (2016), *Tratado de la Unión Europea, Tratado de Funcionamiento y otros actos básicos de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid.

6. La Unión Europea y Estados Unidos: una revisión de indicadores

*Cuauhtémoc Vladimir Pérez Llanas**

Introducción

EN LA SEGUNDA década del siglo XXI se afirmó el surgimiento de nuevos polos de poder en el escenario internacional. La aseveración se fundamenta, principalmente, en los indicadores económicos y el rápido crecimiento que han presentado los países denominados BRIC,¹ situación que ha desplazado a las potencias que se posicionaron como los punteros en la posguerra y que al final de la Guerra Fría adquirieron un mayor impulso. Es así como desde la década de 1990 se ha especulado sobre el declive de la economía estadounidense y de su hegemonía internacional, al igual que la de sus principales aliados capitalistas: los países europeos.

Durante el siglo XX Estados Unidos tuvo un papel relevante, gracias al crecimiento de su economía y a su desempeño en la Segunda Guerra Mundial y después de ésta; ello le permitió convertirse en una potencia hegemónica. Al término de la Guerra Fría se consolidó como el vencedor y el capitalismo como el único modelo económico prevaeciente. En el siglo pasado, el crecimiento de su economía le permitió erigirse en la primera potencia mundial debido en parte a su gasto en armamento: “En 1944, Estados Unidos estaba en la cima y ejercía su hegemonía tanto en el plano económico como en el militar, por lo que abarcó la mitad de la producción industrial mundial y fue el primer exportador de capitales y mercancías en el mundo” (Guillén, 2008: 522).

Si bien durante el periodo de Guerra Fría Estados Unidos lideraba el bloque capitalista, la alianza transatlántica conformada por dicho país y los países europeos se estableció como uno de los pilares del modelo económico y posteriormente del libre comercio.

* Profesor e investigador adscrito al Departamento de Producción Económica de la UAM-Xochimilco.

¹ Acrónimo creado en el 2001 a partir de un informe de Goldman Sachs sobre las previsiones de crecimiento de las economías de Brasil, Rusia, India y China.

No obstante, los socios europeos que sufrieron los estragos de las dos guerras mundiales en sus territorios, pérdidas humanas, la destrucción de su economía y de sus bienes (Seara y Lozano, 2015), realizaron muchos cambios para sobreponerse y, a finales de siglo, ya contaban con una infraestructura industrial y poder económico que les permitió convertirse, ya como Unión Europea, en una de las principales economías del mundo. Los europeos tuvieron la capacidad de capitalizar la experiencia bélica, lo que representó el impulso para la creación del proceso de integración como un método para lograr la paz entre los Estados miembro y el desarrollo. Proyecto que se inició con seis naciones miembro y se amplió hasta tener una membresía de 28 Estados.

Ante la cada vez mayor presencia en la economía mundial de los BRIC, también conocidos como países emergentes, es relevante considerar las fortalezas o debilidades de las economías estadounidense y de los países europeos, para evaluar si estamos ante un nuevo equilibrio de poderes. Por ello, en el presente trabajo se buscará determinar la fortaleza o debilidad de los indicadores económicos de Estados Unidos y de la Unión Europea, conformada actualmente por 28 Estados miembros.² Además presentaré sus indicadores, como potencia militar el primero y como potencia normativa la segunda. Para ello se realiza el recuento de cómo inician el siglo XXI y cómo se perciben en la reconfiguración del poder en el mundo.

Estados Unidos y la Unión Europea en el siglo XXI

Ante los acontecimientos suscitados en la década de 1990, por ejemplo, la caída del muro de Berlín en 1989 y la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en 1991, se consideró que el cambio de era se dio antes de que iniciara el siglo XXI. Estos cambios impactaron de manera relevante el devenir de Estados Unidos y el proceso de integración europeo, que a partir de 1992 adquirió la denominación de Unión Europea. El fin de la Guerra Fría mostró que el triunfo del modelo económico promovido y liderado por los socios de la relación trasatlántica los convirtió en los principales polos de poder mundial. A finales del siglo XX, los indicadores de los dos conglomerados más relevantes de Occidente, como la población, el tamaño de sus economías y de sus mercados, su comercio mundial, las condiciones de desarrollo humano y la posesión de oro, permiten observar su consolidación como potencias, lo que

² Después del referéndum del Brexit la Unión Europea dejará de tener como Estado miembro al Reino Unido de la Gran Bretaña, lo que seguramente impactará sus indicadores globales.

veremos un poco más adelante, ya que en primera instancia, se revisarán los indicadores de la última década del siglo xx caracterizada por los cambios y el reordenamiento del contexto internacional al término de la era bipolar, a ello se incorporan algunos datos de la primera década del siglo xxi.

En los primeros años del siglo xxi se presentaron condiciones complejas para Estados Unidos, una recesión en 2001 y la crisis de 2008. Su participación en este siglo ha presentado hechos relevantes que han fortalecido, en opinión de algunos, su posición como potencia hegemónica, pero también abrió el debate sobre el posible declive de su economía y liderazgo.³ En tanto la Unión Europea enfrentó una sola crisis con indicadores desfavorables, principalmente en 2009 y 2011 con una recuperación lenta.

El comportamiento de las principales variables económicas, como son tasa de crecimiento de la producción, de desempleo y de inflación, nos permite tener una primera aproximación al desarrollo de sus economías. Dichas cifras indican que la Unión Europea logró tener en ambos periodos una tasa anual de crecimiento mayor que la de Estados Unidos, pero también tuvo una tasa de desempleo mayor (cuadro 6.1). Ello implica que a pesar de su crecimiento, la economía del proceso de integración fue incapaz de crear condiciones laborales para reducir el desempleo; a diferencia de Estados Unidos que logró mantener bajas tasas de desempleo.

Cuadro 6.1. Crecimiento, desempleo e inflación en la Unión Europea y en Estados Unidos (1991-2010)

	Tasa de crecimiento de la producción ^a		Tasa de desempleo ^b		Tasa de inflación ^c	
	1991-2000	2001-2010	1991-2000	2001-2010	1991-2000	2001-2010
Unión Europea	5.7	3.4	9.2	8.7	2.7	2.2
Estados Unidos	3.3	1.6	4.8	6.2	2.8	2.3

^a Tasa de crecimiento de la producción: tasa anual de crecimiento de la producción (PIB).

^b Tasa de desempleo: media del año.

^c Tasa de inflación: tasa anual de variación del nivel de precios (deflactor del PIB).

Fuente: Elaboración propia con datos de Blanchard (2012: 5-8).

En contraste de esos indicadores, el crecimiento de la economía de Estados Unidos en el siglo xxi sufrió el impacto de los ataques terroristas a las Torres Gemelas en Nueva York; asimismo, inició la ofensiva bélica contra Afganistán e Iraq y sufrió la crisis eco-

³ Para mayor información véanse los artículos de Luis Maira y José Luis Valdés Ugalde en León-Manríquez (2015).

nómica de 2008. En relación con la tasa de inflación es muy semejante tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea en los dos periodos.

En una etapa más reciente, la crisis económica y financiera de 2008, la cual, por cierto, fue equiparada con la gran crisis de 1929-1932, tuvo su mayor impacto en algunas variables importantes de los dos conglomerados importantes del mundo occidental.

Los indicadores en el periodo 2012-2017

En esta sección presentaremos indicadores que en su mayoría o bien están directamente vinculados con la economía, para poder establecer la comparación entre la Unión Europea y los Estados Unidos, y su participación a nivel mundial.

Población

El estudio de la población permite analizar la estructura demográfica para el diseño de políticas públicas que favorezcan el desarrollo de un país. Su impacto en lo económico es fundamental, pues nos posibilita conocer cuáles serán las necesidades de alimentación y vestido, entre otras, y también con qué fuerza de trabajo se contará. En años recientes se ha dado un cambio en la edad de jubilación debido al avance de la medicina y las condiciones de bienestar que han permitido un crecimiento de la esperanza de vida en todos los países. Si bien es cierto que en algunos países la tasa de natalidad ha disminuido, casi en todos ha disminuido aún más la tasa de mortalidad, como ejemplo, tenemos que la esperanza de vida al nacer en Estados Unidos estimada es de 79.8 años, en tanto que en la Unión Europea es de 80.2 años para 2016.

Ante ello cabe preguntar ¿cómo ha sido el comportamiento de la población en Estados Unidos y la Unión Europea? En el caso de la última, la población es la tercera a nivel mundial, sólo superada por China y la India, pero a pesar de ello su tasa de crecimiento es débil, pues en 2016 sólo era de 0.3%. En 2008 y 2009 la tasa era aún más baja, pues fue de 0.11%. Sin embargo, se debe recordar que la población de la Unión Europea enfrenta una situación de envejecimiento y que su tasa de crecimiento natural en 2017 fue de cero (en 2014 y 2015 fue, respectivamente, de 0.4 y -0.2% por mil habitantes). Los indicadores que se presentan sobre la Unión Europea se caracterizan porque representan un proceso de integración que concentra los indicadores de población de 28 países europeos frente a los indicadores de Estados Unidos u otros países.

En comparación con los datos de la Unión Europea, la tasa de crecimiento de la población de Estados Unidos en 2017 fue de 0.71%. La población tiene un saldo posi-

tivo, pues la tasa es de 12.5 nacimientos y de mortalidad de 8.2 por mil habitantes. En ambos casos la migración está presente, ya que representan las condiciones de los países del Norte desarrollado que atraen a población de países del Sur para poder mejorar sus condiciones económicas. En este tema el impacto ha sido mayor en la Unión Europea, pues sin ella las tasas de crecimiento de población serían negativas.⁴ La densidad de población en la Unión Europea es de 121, en tanto en Estados Unidos es de 35.

Cuadro 6.2. Población 2012-2017 (miles de habitantes)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Unión Europea	505 117 542	506 621 110	508 193 872	509 717 579	511 218 960	512 461 290
Estados Unidos	313 993 272	316 234 505	318 622 525	321 039 839	323 405 935	325 719 178

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, disponible en: [<https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?end=2017&locations=US-EU&start=2012&view=chart>].

La población económicamente activa tiene un papel fundamental en el crecimiento económico de un país, pues constituye la fuerza de trabajo que hará posible el funcionamiento del aparato productivo.

Cuadro 6.3. Población entre 15 y 64 años, 2012-2017 (% del total)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Unión Europea	66.31	66.01	65.69	65.37	65.1	64.82
Estados Unidos	66.66	66.52	66.35	66.14	65.94	65.67

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, disponible en: [<https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.1564.TO.ZS?end=2017&locations=US-EU&start=2012&view=chart>].

Como se presenta en el cuadro 6.3, en ambos casos existe un ligero descenso de la población de 15 y de 64 años como porcentaje de la población total, ésta es la manifestación de la jubilación de la población de la generación del *baby boomer*.

En el caso de la Unión Europea, en algunos países que la integran se ha modificado la edad de jubilación, en tanto que en Estados Unidos no hay, hasta el momento, modifica-

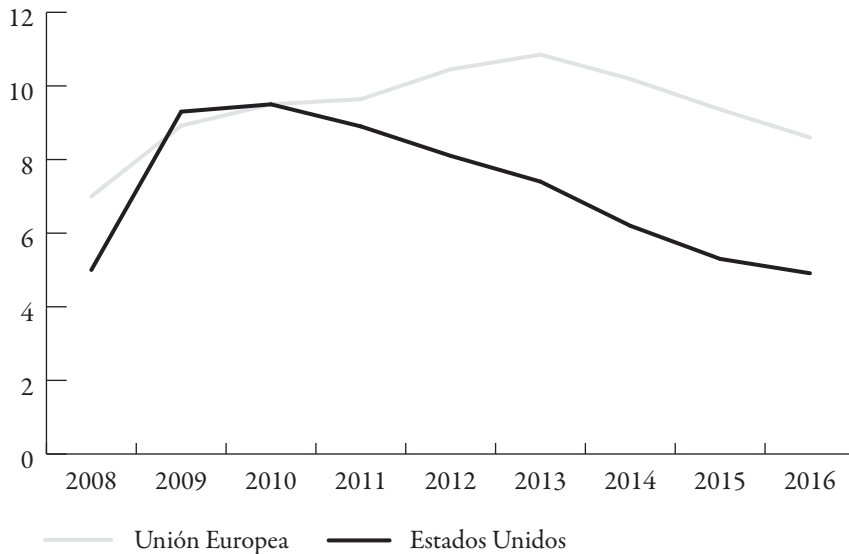
⁴ La migración neta en Estados Unidos es de 3.9 migrantes por 1000 habitantes. En el caso de la Unión Europea es de 2.5 migrantes por cada 1000 habitantes (véanse estadísticas del Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación).

ciones en este aspecto. En un contexto más amplio, Estados Unidos y la Unión Europea se encuentran en desventaja en lo que se refiere al porcentaje de su población económicamente activa frente a países como China y Rusia que tienen una situación mejor.

Desempleo

La tasa de desempleo resulta relevante por sus repercusiones económicas y sociales. Después de la crisis de 2008, la economía de Estados Unidos ha mostrado una mejor capacidad de recuperación frente a la Unión Europea, donde, como se puede observar, la crisis tuvo un fuerte impacto al incrementarse el desempleo. En el caso de Estados Unidos la tasa de desempleo logró descender a partir de 2011 hasta ubicarse en el orden de 4.3% en 2017.

Gráfica 6.1. Desempleo total (% población activa total)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, disponible en: [<https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.UEM.TOTL.ZS?end=2017&locations=US-EU&start=2008&view=chart>].

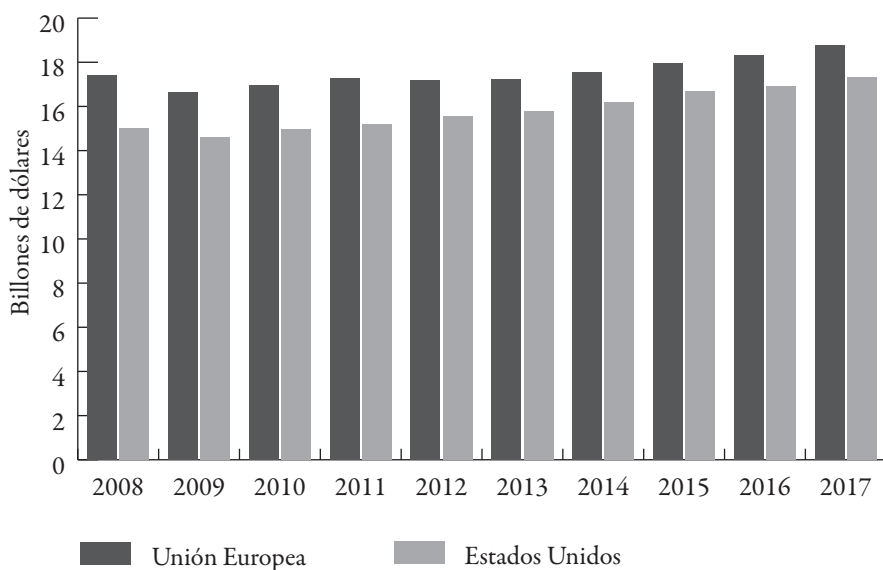
Caso contrario al de la Unión Europea, que resintió el impacto de la crisis a partir de 2009 y continuó con altas tasas de desempleo hasta 2017, año en el que presentó una tasa de 7.6%. Empero, es conveniente recordar que los países de la Unión Europea tomaron la decisión de realizar ajustes en sus economías en relación con el déficit de los

gobiernos y aplicaron medidas de austeridad para lograr sus objetivos y estar preparados para futuras crisis.⁵ Ello explica en parte la diferencia en el comportamiento de las tasas de desempleo. Se debe reconocer que además del impacto de la crisis la Unión Europea enfrentó problemas de carácter estructural que no habían sido considerados y que ante la crisis fue necesario modificar.

Crecimiento del producto interno bruto y el PIB per cápita

En 2008 se presentó una crisis económica y financiera mundial, de hecho, tanto la Unión Europea como Estados Unidos resintieron sus efectos durante 2009 y 2010, hasta 2011 se puede empezar a hablar de una recuperación, momento en el que la actividad económica recupera las cifras de 2008.

Gráfica 6.2. PIB, 2008-2015



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, disponible en: [<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD?end=2017&locations=US-EU&start=2008&view=chart>].

⁵ En la Unión Europea existen reglas del pacto de estabilidad que se han priorizado en sus economías y que serían dos valores de referencia: 1) mantener el déficit presupuestal a nivel máximo de 3% del PIB y 2) la deuda pública en un máximo de 60% del PIB”. Véase Pérez y Pérez (2015: 138).

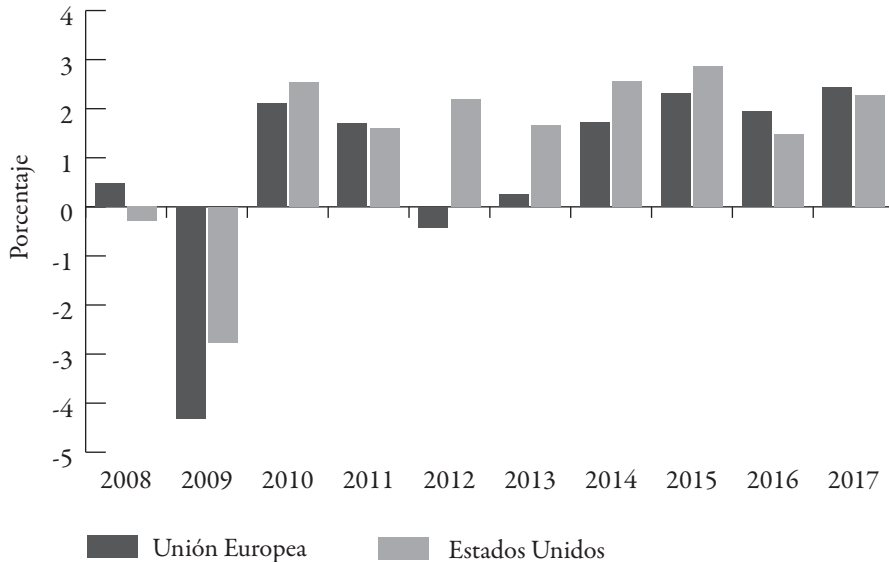
Cuadro 6.4. Tasa de crecimiento del PIB 2012-2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Unión Europea	-0.42	0.25	1.73	2.31	1.94	2.43
Estados Unidos	2.22	1.67	2.56	2.86	1.48	2.27

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, disponible en: [<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2017&locations=US-EU&start=2012&view=chart>].

En el cuadro 6.4 se presenta el crecimiento del PIB, se percibe el lento crecimiento que presenta la Unión Europea a partir de 2012 y que va en ascenso hasta superar en 2016 y 2017 la tasa de crecimiento de Estados Unidos; sin embargo, la tasa de crecimiento de este último fue mayor al presentado por la Unión Europea durante los años anteriores, es decir de 2012 a 2015, en los que mostró una mayor capacidad para recuperarse de la crisis. Con ello reveló que su economía mantiene una buena capacidad de recuperación, lo que permite afirmar que continuará con un papel relevante en la economía mundial y refuerza la posición de quienes sostienen que continuará manteniendo su papel hegemónico.

Gráfica 6.3. Tasa de crecimiento del PIB anual



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, disponible en: [<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2017&locations=US-EU&start=2007&view=chart>].

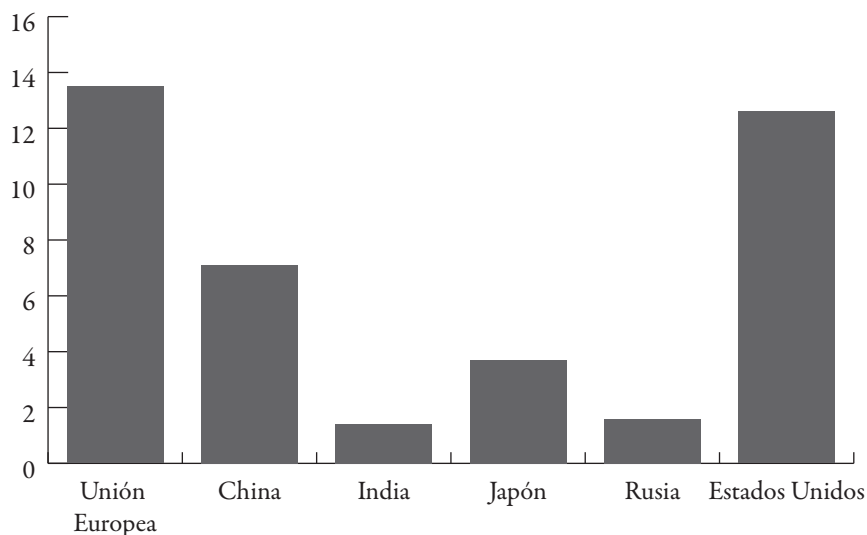
En cuanto a la participación de ambas economías de 2005 a 2014, en el PIB mundial la Unión Europea pasó de 30.3 a 23.6%, en tanto que la economía estadounidense pasó de 29 a 22.37 por ciento. Es decir, la contribución de ambas economías en el PIB mundial disminuyó ante la mayor presencia de China y de los otros países BRIC.

Cuadro 6.5. Porcentaje del PIB mundial 2005-2014

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Unión Europea	30.35	29.88	30.65	30.19	28.19	25.85	25.08	23.21	23.12	23.64
Estados Unidos	29.06	28.16	27.19	23.71	24.28	23.13	21.57	21.89	22.43	22.37

Fuente: Elaboración propia con datos del FMI.

Gráfica 6.4. Tamaño de la economía: PIB en billones de euros (2013)



Fuente: Elaboración propia con datos de: [https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/eu_in_slides_en.pdf].

La gráfica 6.4 presenta el tamaño de las economías más importantes del mundo para 2013 y nos muestra que las de la Unión Europea y Estados Unidos son las más grandes. También que la suma de ambas, en billones de euros, es casi el doble que la suma de las economías de China, Japón, Rusia e India. Las dos economías de occidente son las mayores por su PIB del mundo.

En relación con el PIB per cápita, los datos de Estados Unidos muestran un incremento de 7.3% en el periodo 2012-2017, frente a la Unión Europea, la cual presenta un incremento 7.4% de dicho ingreso. De esta manera, el PIB per cápita de Estados Unidos alcanzó la cifra de 53 128.54 dólares, mientras que en la Unión Europea es de sólo 36 593.03. Una diferencia de casi 45% a favor de Estados Unidos.

Cuadro 6.6. PIB per cápita 2012-2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Unión Europea	34 059.02	34 045.56	34 531.85	35 226.03	35 809.95	36 593.03
Estados Unidos	49 498.39	49 971.95	50 871.67	51 933.40	52 319.16	53 128.54

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, disponible en: [<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD?end=2017&locations=US-EU&start=2012&view=chart>].

Los indicadores anteriores son fundamentales para establecer el nivel de productividad y riqueza de cada uno de estos polos de poder, no obstante, para conocer las condiciones de vida que goza la población en cada uno, el coeficiente Gini es el indicador más adecuado.

En relación con el coeficiente de Gini, el dato disponible para la Unión Europea en 2015 era de 0.31⁶ en tanto que para Estados Unidos era de 0.41. Esto indica que en los países miembro de la Unión Europea existen condiciones de mayor equidad que en Estados Unidos, si bien los dos tienen como modelo económico el capitalismo, están inmersos en la globalización y encuentran un impulso importante en el libre comercio. Los europeos han desarrollado una economía de mercado con una visión social, a diferencia del modelo que promueve Estados Unidos, sin embargo, uno de los mayores retos que enfrenta la Unión Europea después de la crisis económica de 2008, cuyos efectos negativos se sintieron de 2009 a 2011, es que cada vez es más difícil mantener esta perspectiva social ante las medidas de austeridad y la reducción en la deuda pública que tuvieron que poner en práctica para responder a la crisis.

Existen otros indicadores útiles para conocer el dinamismo y desarrollo de una economía, por lo que detallaremos la evolución de las economías estadounidense y europea con respecto a su comercio exterior, sus reservas en oro, su inversión en gasto militar, así como sus niveles del índice de Desarrollo Humano y sus emisiones de CO₂, aspectos que no sólo reflejan un desarrollo económico e industrial fuerte, sino su solidez económica en el bienestar de su población.

⁶ Eurostat-10-11-2015, Gini coefficient of equivalised disposable income (source: SILC) Eurostat, índice de desarrollo humano, disponible en: [<https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tessi190&plugin=1>].

Cuadro 6.7. Coeficiente de Gini

	2007	2010	2013	2015	2016
Unión Europea	30.6	30.5	30.5	31	**
Estados Unidos	41.1	40.4	41	**	41.5

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, disponible en: [<https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2016&locations=US-EU&start=2006&view=chart>].

Comercio exterior

En 2015, el comercio de Estados Unidos representó 28% del PIB, que en 1960 sólo era de 9%. En relación con este indicador la Unión Europea tiene una tasa de 83%. En el cuadro 6.8 se muestra la evolución que tuvo de 2007 a 2015 el comercio exterior como porcentaje del PIB de ambas regiones, y lo que las cifras muestran es que la tasa de Estados Unidos ha permanecido constante, en tanto que la de la Unión Europea se ha incrementado en 8 por ciento.

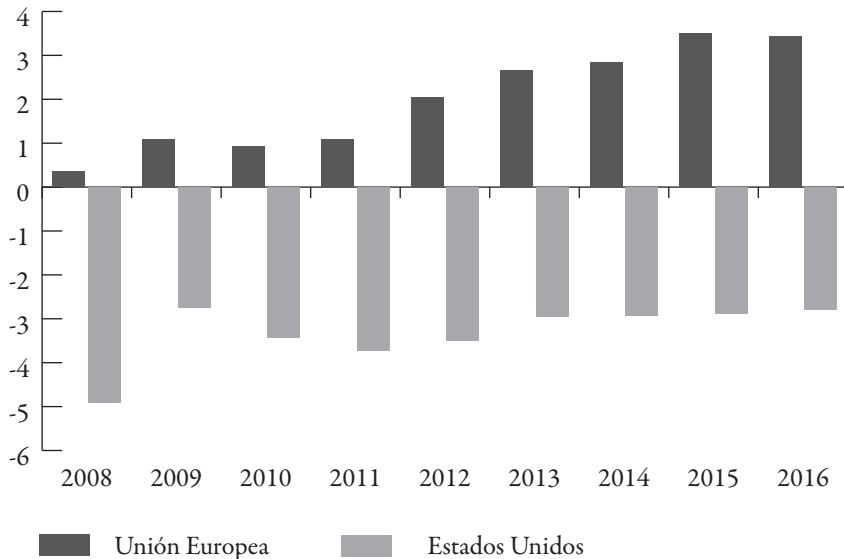
Cuadro 6.8. Comercio como porcentaje del PIB 2007-2015

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Unión Europea	75.87	77.51	68.35	75.85	81.05	82.56	82.21	82.7	83.43
Estados Unidos	27.96	29.94	24.77	28.18	30.89	30.71	30.23	30.24	28

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, disponible en: [<https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.TRD.GNFS.ZS?end=2017&locations=US-EU&start=2007>].

En la gráfica 6.5 se puede observar el saldo de la balanza comercial y cómo el de la Unión Europea se ha incrementado mientras que el de Estados Unidos es negativo. Las exportaciones de la Unión Europea aumentaron más de 22% en tanto las importaciones sólo lo han hecho en 15 por ciento.

En el caso de Estados Unidos la tasa de crecimiento es similar tanto en las exportaciones como en las importaciones; para las primeras reporta crecimiento de 22%, en tanto que para las importaciones la tasa es similar a la de la Unión Europea, alcanzando 15%. La diferencia está en los montos totales, que en el caso de la Unión Europea sus exportaciones alcanzaron la cifra de 8 116 299 y en el caso de Estados Unidos éstas fueron de 2 210 990 a precios constantes de 2010.

Gráfica 6.5. Saldo de la balanza comercial como porcentaje del PIB

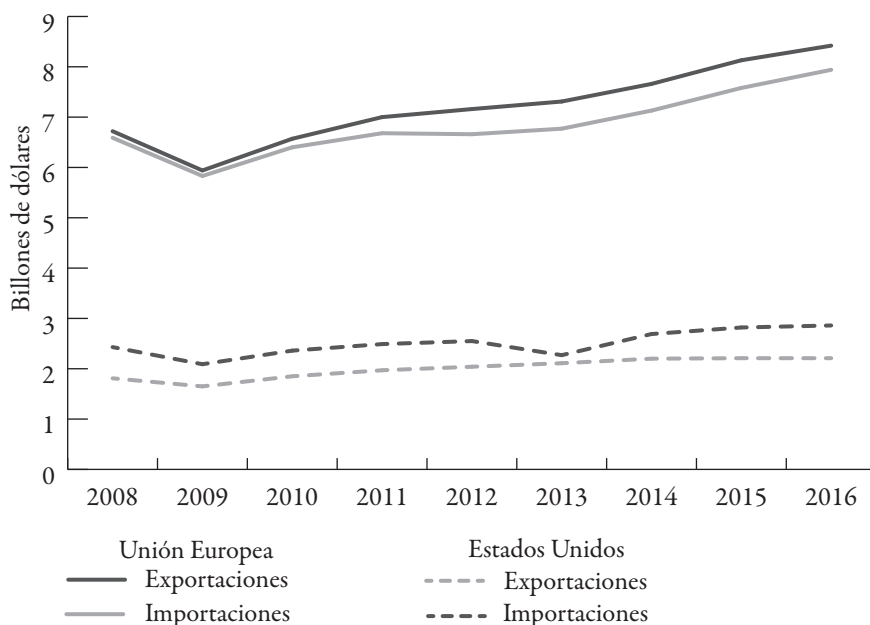
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, disponible en: [<https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.RSB.GNFS.ZS?end=2016&locations=US-EU&start=2008&view=chart>]

En relación con el porcentaje de las exportaciones mundiales, la Unión Europea pasó del 17.1 al 15%, y sus importaciones pasaron de 17.8 a 14.6%. Estados Unidos difiere en que sus exportaciones pasaron del 9.7 a 15.5% y sus importaciones pasaron del 20.7 al 15.8 por ciento.

Gasto militar

Estados Unidos ha tenido un gasto militar elevado desde la posguerra con el objetivo de conservar su posición de potencia económica y militar. En las últimas dos décadas, el terrorismo ha sido una de sus preocupaciones, sobre todo después del ataque a las Torres Gemelas de Nueva York, en 2001, que lo llevó a incursionar en Afganistán e Iraq, lo que justifica su gasto militar. En 2016, la inversión en este rubro fue de 611 000 millones de dólares según el SIPRI (SIPRI, 2017). En ese año el gasto militar mundial ascendió a 1 686 billones de dólares, de los cuales 36% correspondió al gasto realizado por Estados Unidos. El gasto militar de dicho país como porcentaje del PIB ha ido en descenso, pues de 4.23% en 2012 ha pasado a 3.1% en 2017.

Gráfica 6.6. Exportaciones e importaciones de bienes y servicios (us \$ precios constantes de 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, disponible en: [<https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.EXP.GNFS.KD?end=2016&locations=US-EU&start=2008&view=chart>], [<https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.IMP.GNFS.KD?end=2017&locations=US-EU&start=2008&view=chart>]

Por su parte, la inversión de la Unión Europea en dicho rubro ha mantenido una tasa reducida que fluctúa alrededor de 1.5% como porcentaje del PIB. En monto es inferior al de Estados Unidos, China y Rusia.

Cuadro 6.9. Gasto militar como porcentaje del PIB (2012-2017)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Unión Europea	1.63	1.56	1.52	1.5	1.5	1.51
Estados Unidos	4.2	3.8	3.5	3.3	3.2	3.1

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, disponible en: [<https://datos.bancomundial.org/indicador/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2017&locations=US-EU&start=2012>].

De 2002 a 2012 Estados Unidos incrementó 50% la tasa de crecimiento de su gasto militar, en tanto que la Unión Europea en ese mismo periodo tuvo una tasa negativa de 1.5%.⁷ Empero, la situación podría modificarse en el futuro en función de las declaraciones del presidente estadounidense respecto a la OTAN y a su financiamiento, así como a la salida de Reino Unido de la Unión Europea; aunado a lo anterior, el aumento de los ataques terroristas en los países europeos llevarían a la Unión Europea a incrementar su gasto militar y con ello modificar su tradicional postura ante el armamentismo.

Reservas de oro

Otro aspecto relevante para la evaluación de las economías son las reservas de oro, al respecto, Estados Unidos presenta una disminución al pasar del 27% del total mundial en 2007 al 24.84% en 2016. En tanto que el Banco Central Europeo y los bancos centrales de los países miembros de la Unión Europea poseen la mayor cantidad de oro, aunque también presentan una disminución en el mismo periodo, al pasar del 42% del total mundial a 36.51. China es el país que ha incrementado su porcentaje, pues de contar con el 2% del total mundial, ahora posee 5.38 por ciento.

Este indicador representa la posibilidad de que exista, a mediano plazo, un conflicto en relación con las monedas aceptadas como divisas que constituyan la reserva de los bancos centrales a nivel internacional, en tanto que el dólar ha dejado de ser la única moneda aceptada como divisa internacional, aunque continúa dominante, se han incorporado el euro, la libra esterlina y el yuan.

De 2007 a 2015, el euro y el dólar han perdido participación porcentual como reserva de divisas. En 2015 constituían el 19.9 y 59% del total, respectivamente.

Cuadro 6.10. Porcentaje en valores en oro mundial en toneladas

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2015	2016
Unión Europea	42	41	39.63	38.97	38.98	38.12	37.36	36.51
Estados Unidos	27	27	26.94	26.51	26.51	25.94	25.41	24.84

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Mundial del Oro, disponible en: [https://web.archive.org/web/20110726123351/http://www.gold.org/investment/statistics/reserve_asset_statistics/].

⁷ Véase cuadro 5 de Pérez y Pérez (2015: 142).

Índice de desarrollo humano

El índice de desarrollo humano (IDH) de la Organización de las Naciones Unidas da una perspectiva sobre el avance de los países en relación con tres aspectos: la esperanza de vida, los ingresos y la educación. En el caso que nos ocupa el índice que presenta Estados Unidos fue de 0.92 para 2017; en tanto que para la Unión Europea sus índices fluctúan en torno a 90%, pues hay países que igualan o superan ligeramente el índice de Estados Unidos, como Alemania, Dinamarca, Irlanda, Países Bajos, mientras que otros están debajo de dicho índice, como Bulgaria, con 0.794, Rumania, con 0.802, o Letonia con 0.83.

De acuerdo con la información proporcionada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para 2012 al menos 16 de los 28 Estados miembro de la Unión Europea se encontraban entre los primeros lugares del Índice de Desarrollo Humano (IDH) mundial, en este rubro no se considera a la Unión Europea en su conjunto.

Cuadro 6.11. Índice de desarrollo humano, 2012-2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Estados Unidos	0.915	0.916	0.918	0.92	0.922	0.924
Miembros de la Unión Europea	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Alemania	0.919	0.92	0.924	0.926	0.934	0.936
Austria	0.887	0.892	0.892	0.893	0.938	0.939
Bélgica	0.889	0.89	0.895	0.896	0.915	0.916
Bulgaria	0.781	0.787	0.792	0.794	0.81	0.813
Chipre	0.85	0.85	0.854	0.856	0.867	0.69
Croacia	0.817	0.82	0.823	0.827	0.828	0.831
Dinamarca	0.924	0.926	0.923	0.925	0.928	0.929
España	0.874	0.877	0.882	0.884	0.889	0.891
Eslovaquia	0.838	0.841	0.842	0.845	0.853	0.855
Eslovenia	0.878	0.888	0.888	0.89	0.894	0.896
Estonia	0.856	0.86	0.863	0.865	0.868	0.871
Finlandia	0.887	0.89	0.893	0.895	0.918	0.92
Francia	0.887	0.89	0.894	0.897	0.899	0.901

Grecia	0.86	0.862	0.865	0.866	0.868	0.87
Hungría	0.824	0.834	0.834	0.836	0.835	0.368
Irlanda	0.902	0.91	0.92	0.923	0.934	0.938
Italia	0.876	0.877	0.881	0.887	0.878	0.88
Letonia	0.814	0.822	0.828	0.83	0.844	0.847
Lituania	0.834	0.841	0.846	0.848	0.855	0.858
Luxemburgo	0.892	0.892	0.896	0.898	0.903	0.904
Malta	0.828	0.847	0.853	0.856	0.875	0.878
Países Bajos	0.922	0.923	0.923	0.924	0.928	0.931
Polonia	0.838	0.85	0.852	0.855	0.86	0.865
Portugal	0.827	0.837	0.841	0.843	0.845	0.847
Reino Unido	0.899	0.904	0.908	0.91	0.92	0.922
Republica Checa	0.865	0.871	0.875	0.878	0.885	0.88
Rumania	0.794	0.797	0.798	0.802	0.807	0.811
Suecia	0.904	0.906	0.909	0.913	0.932	0.933

Fuente: Elaboración propia con datos de Human Development Index (HDI), disponible en: [<http://hdr.undp.org/en/composite/trends>].

Emisiones de CO₂ (κτ)

Desde finales del siglo xx se evidenció que la dinámica industrial y económica del mundo genera el calentamiento global y afecta las condiciones medioambientales. Desde entonces se ha realizado una serie de cumbres y compromisos por parte de los Estados para disminuir las emisiones de CO₂ que inciden en el cambio climático. Por ello, es importante considerar la emisión de CO₂ que generan los Estados a partir de sus industrias, en tanto que esto tiene un efecto directo tanto en su población como la fortaleza de sus economías para realizar los cambios necesarios en beneficio del medio ambiente.

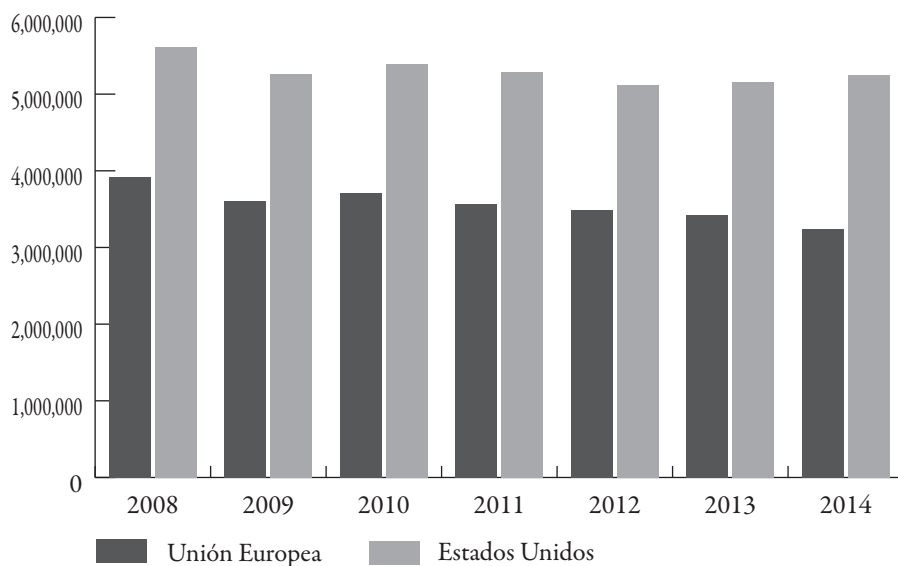
De acuerdo con lo anterior, debemos considerar que para 2014, las emisiones de CO₂ de Estados Unidos fueron de 5 254 279.285 Kt, mientras que en 2012 eran de 5 119 436.361, lo que evidencia un incremento en las emisiones, lo que podemos considerar como normal, en función de que Estados Unidos es uno de los países que más se ha resistido a firmar los acuerdos referentes al cuidado del medio ambiente; a diferencia de la Unión Europea, región que demostró un cambio importante en las cifras de sus emisiones de CO₂, en 2014 registró 3 241 844.35 Kt.

Cuadro 6.12. Emisiones de CO₂ (Kt) 2008-2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Unión Europea	3 910 199.11	3 598 225.42	3 705 287.15	3 566 139.17	3 488 270.42	3 411 318.43
Estados Unidos	5 622 464.42	5 274 128.76	5 408 869.00	5 305 279.92	5 115 806.03	5 186 168.43

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, disponible en: [<https://datos.bancomundial.org/indicador/EN.ATM.CO2E.KT?end=2014&locations=MX-US-EU&start=2008>].

Gráfica 6.7. Emisiones de CO₂ (Kt)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, disponible en: [<https://datos.bancomundial.org/indicador/EN.ATM.CO2E.KT?end=2014&locations=US-EU&start=2008&view=chart>].

Conclusión

Las dos economías analizadas en este trabajo son las más grandes del mundo, a pesar de que después de la crisis de 2008 han logrado recuperar su crecimiento con bajas tasas de manera paulatina. En este aspecto, Estados Unidos tiene una mayor capacidad de respuesta que la Unión Europea, región que ha recuperado su crecimiento con tasas aún más bajas. Habría que recordar que la Unión Europea, además de responder a la coyun-

tura de la crisis, debió poner en práctica medidas de austeridad para ordenar la economía de los países más afectados por la crisis de 2008 y resolver problemas estructurales.

En relación al PIB hay que señalar que el crecimiento posterior a la crisis ha sido lento para la Unión Europea, en tanto que Estados Unidos de Norteamérica ha mostrado un mayor dinamismo y con ello reafirma su papel hegemónico. En cuanto al PIB per cápita, las tasas de crecimiento casi son iguales, 7.3 y 7.4 en el periodo 2012-2017, fue mayor en Estados Unidos por casi 45 por ciento.

En la Unión Europea existe mayor equidad según el coeficiente de Gini, aunque la perspectiva es que dichas condiciones tienden a un deterioro en las condiciones de vida de la población.

En relación con el comercio internacional de mercancías, la Unión Europea tiene aspectos positivos: su comercio representa, en promedio, 15% del mundial, tiene un saldo favorable, en tanto el saldo de la balanza comercial para Estados Unidos tiene un déficit.

En relación con el comercio como porcentaje del PIB, la Unión Europea muestra un incremento de 8% en el periodo 2007-2015, en tanto Estados Unidos ha permanecido en su mismo nivel de 28 por ciento.

En cuanto a las emisiones de CO₂ (Kt), la Unión Europea disminuyó su índice, las emisiones de Estados Unidos son mayores que las de la Unión Europea y la diferencia entre ambos es en promedio de 50 por ciento.

Respecto del gasto militar existe también una marcada diferencia, pues el de Estados Unidos es mayor que el de la Unión Europea, y el gasto como porcentaje del PIB de Estados Unidos es el doble que el de la Unión Europea.

El IDH es superior en Estados Unidos, aunque en algunos países que integran la Unión Europea es igual o superior.

Para finalizar la evaluación de estas economías en el ámbito internacional, es importante señalar que en 2013 las dos economías sumaron 26.1 billones de euros del PIB (13.5 la Unión Europea y 12.6 Estados Unidos), frente a la suma que las economías de China, India, Japón y Rusia en su conjunto alcanzaron tan sólo 13.8 billones de euros. En cuanto al PIB per cápita en 2017, en Estados Unidos fue de 53 128.54 dólares y en la Unión Europea alcanzó los 36 593.03 dólares.

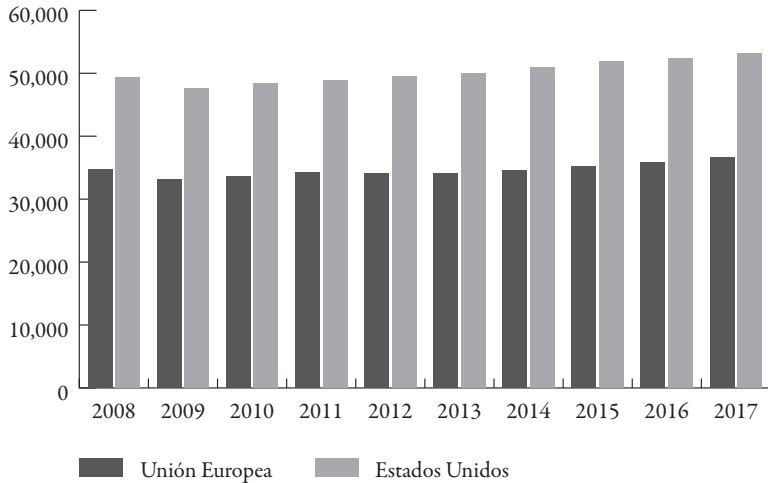
La relevancia de Estados Unidos de Norteamérica y la Unión Europea continuará en el siglo XXI y serán determinantes en la configuración mundial. El comportamiento de sus principales indicadores nos permite afirmar lo anterior.

Referencias

- Blanchard Olivier, Alessia Amighini y Francesco Giavazzi (2012), *Macroeconomía 2012*, Pearson Educación, Madrid.
- Comisión Europea, *EU in Slides*, disponible en: [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/eu_in_slides_en.pdf].
- Estadísticas de Eurostat, varios años, disponible en: [<http://www.microsofttranslator.com/bv.aspx?from=en&to=es&a=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Ffeurostat%2Fweb%2Fpopulation-demography-migration-projections%2Fpopulation-data>].
- Estadísticas del Banco Mundial, disponible en: [<https://datos.bancomundial.org/indicador/EN.ATM.CO2E.KT?end=2014&locations=US-EU&start=2008&view=chart>].
- Eurostat (2015), *Gini Coefficient of Equivalised Disposable Income*, SILC Eurostat, índice de desarrollo humano, disponible en: [<https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tessi190&plugin=1>].
- Eurostat Statistics Explained (s.f.), Comercio internacional de mercancías, disponible en: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods/es].
- Guillén, Héctor (2008), “Del patrón a la privatización del sistema monetario internacional”, *Comercio Exterior*, vol. 58, núm. 7, julio, México.
- Maira, Luis y José Luis Valdés Ugalde (2015), “El debate sobre la declinación de Estados Unidos durante la actual crisis internacional”, en José Luis León-Manríquez, David Mena Alemán y José Luis Valdés Ugalde, *Estados Unidos y los principales actores de la reconfiguración del orden mundial en el siglo XXI*, UAM / UNAM, México.
- Ortiz, Isabel y Matthew Cummins (2012), *Desigualdad global: la distribución del ingreso en 141 países*, agosto, disponible en: [<https://econpapers.repec.org/paper/ucewpa-per/1104.htm>].
- Pérez Llanas, Cuauhtémoc V. y Beatriz N. Pérez Rodríguez (2015), “Las potencias mundiales: indicadores base para su comparación”, en Ana Teresa Gutiérrez del Cid *et al.*, *Las grandes potencias en la reconfiguración del nuevo orden mundial*, UAM, México, pp. 133-148.
- Seara Vázquez, Modesto y Alberto Lozano Vázquez (2015), *Después de la tragedia. A 70 años de la Segunda Guerra Mundial*, Universidad del Mar, Huatulco.
- SIPRI yearbook 2017, disponible en: [<https://www.sipri.org/yearbook/2017>].
- Valdés Ugalde, José Luis (2015), “Lucha de poder y política exterior. *Smart Power* y hegemonismo mesiánico: ¿declive de Estados Unidos?”, en José Luis León-Manríquez, David Mena Alemán y José Luis Valdés Ugalde, *Estados Unidos y los principales actores de la reconfiguración del orden mundial en el siglo XXI*, UAM / UNAM, México.

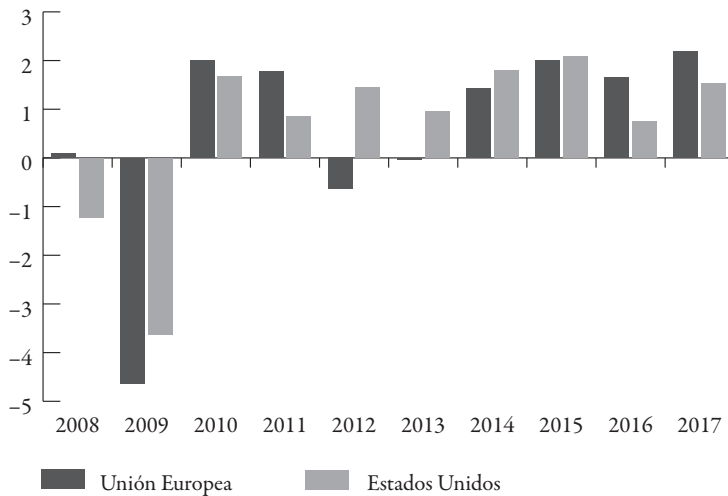
Anexos

Gráfica A.1. PIB per cápita (us\$, precios constantes de 2010)



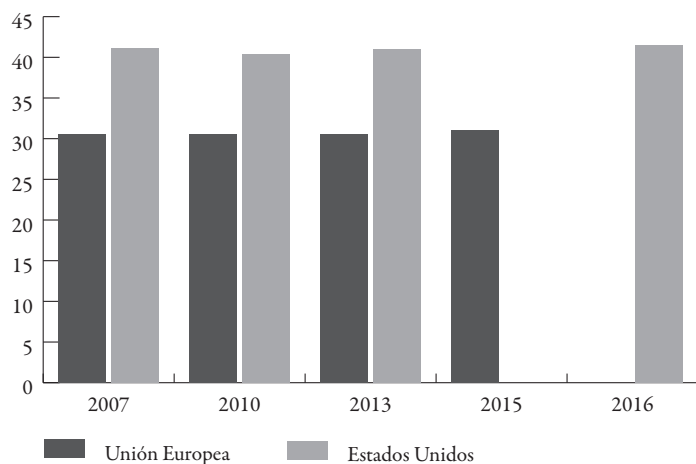
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, disponible en: [<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD?end=2017&locations=US-EU&start=2008&view=chart>].

Gráfica A.2. Crecimiento del PIB per cápita



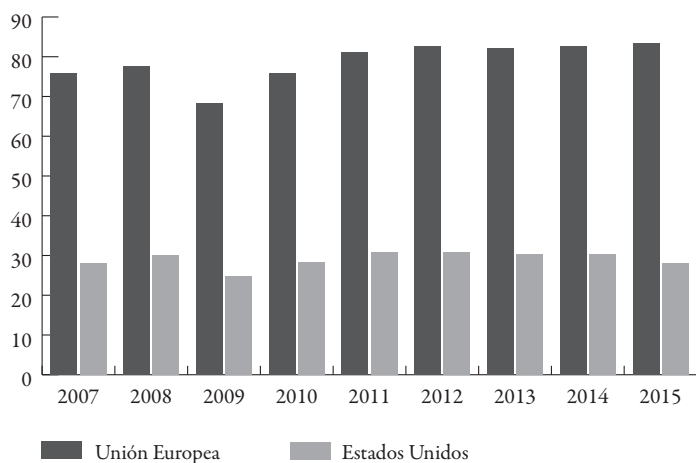
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, disponible en: [<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?end=2017&locations=US-EU&start=2008&view=chart>].

Gráfica A.3. Coeficiente de Gini



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, disponible en: [<https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2016&locations=US-EU&start=2006&view=chart>].

Gráfica A.4. Comercio como porcentaje del PIB, 2007-2015



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, disponible en: [<https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?end=2016&locations=US-EU&start=2006&view=chart>].

7. La dimensión jurídica en el estudio de las relaciones internacionales

David J. Sarquís*

Introducción

TRADICIONALMENTE EL ESTUDIO de las relaciones internacionales se ha complicado debido a la falta de consenso respecto de la perspectiva desde la cual debe llevarse a cabo el esfuerzo analítico.¹ Esto se debe a que la mayoría de los observadores de la escena internacional pueden reconocer sin mucho problema los fenómenos sobre los cuales, potencialmente, pueden centrar su atención (y a éstos se les denomina *relaciones internacionales*). Estos son de naturaleza tan variada (cambio climático, crisis financieras, terrorismo, movimientos migratorios, disputas territoriales, acuerdos comerciales, cuestiones de seguridad, agotamiento de recursos naturales, contaminación del entorno, ausencia de marcos normativos sólidos para regular la interacción entre actores internacionales, etcétera), que resulta muy difícil determinar si su estudio debe hacerse desde una perspectiva disciplinaria global e integradora (a la que también se le denomina *Relaciones Internacionales*,² lo que tiende a generar aún mayor confusión, incluso entre los aspirantes a especialistas en el área) o bien, desde el ángulo específico de otras matrices disciplinarias ya establecidas, como la economía, la ciencia política, el derecho, la sociología o las ciencias ambientales, entre otras, lo que, de alguna manera haría su-

* Docente-investigador en el Instituto de Estudios Internacionales Isidro Fabela de la Universidad del Mar, campus Huatulco.

¹ No me refiero en este momento a la perspectiva teórica para el análisis, lo que de suyo representa otro agudo problema, sino a la perspectiva disciplinaria (jurídica, política, sociológica, económica, cultural, etcétera) desde la cual abordar la problemática internacional. Aunque obviamente relacionadas entre sí, cada una de estas perspectivas resulta claramente diferenciable y genera una idea distinta de lo que debe ser el estudio de lo *internacional*.

² Siguiendo la tradición establecida, escribiremos el concepto con mayúscula cuando se refiere a la disciplina y con minúscula cuando se refiere a su objeto de estudio: la realidad internacional.

perflua la disciplina integradora de las relaciones internacionales y naturalmente genera matices diferenciados en relación con nuestra percepción del objeto de estudio que estamos analizando.³

El problema de la autonomía disciplinaria de las Relaciones Internacionales está fuertemente matizado por las implicaciones que tiene la distinción entre el estudio de las relaciones internacionales desde una matriz disciplinaria preexistente o desde una óptica integradora de la realidad social en el contexto internacional.

Esta situación plantea serios problemas, especialmente en lo que se refiere a la integración de un programa de estudios adecuado para la formación de un internacionalista. Con frecuencia se argumenta en los medios académicos que dicho programa debe llevar “de todo un poco” porque, en efecto, el ámbito de *lo internacional* propiamente dicho incluye aspectos políticos, económicos, culturales, jurídicos, sociales, etcétera, lo cual es sin duda cierto (tanto para el ámbito internacional como para el interno de cada grupo humano), no obstante, el tratamiento superficial que habitualmente se tiene de esas distintas áreas en los programas de estudio de relaciones internacionales hace que los críticos de tal *collage* hayan ironizado sobre los internacionalistas caracterizándonos como “todólogos”, una desafortunada e imprecisa forma de ver nuestra especialidad.

Relaciones internacionales involucra, como práctica social una gama de sucesos sociales, económicos, políticos, culturales, jurídicos, etcétera, pero lo característico de éstos es que se dan en un ámbito diferenciado de la realidad social; una dimensión social que carece de una estructura jurídica formal, lo que lleva a los analistas a pensar casi en automático en anarquía, autodefensa y carencia de legitimidad jurídica para la interacción, lo que a su vez se traduce en un predominio del enfoque político para el análisis. Según este enfoque, el poder de cada actor del escenario internacional (entendido de manera genérica como el conjunto de capacidades que el actor puede desplegar para la defensa de sus intereses frente a los demás) define sus capacidades de acción. Esta perspectiva no es del todo equivocada, puede estar sesgada, pero no es incorrecta. El problema es que mientras más se promueve, más tiende a tomar el perfil de una profecía que

³ Hasta qué punto representa esto un problema para los estudiosos de la realidad internacional sigue siendo causa de debate. Algunos incluso piensan que el debate es superfluo, ya que finalmente no importa desde qué perspectiva disciplinaria se abordan los problemas. Pienso que no es así; la diferencia es sustancial. Desde la perspectiva de una disciplina integral se tiene como objeto de estudio al *sistema internacional* en su conjunto: su estructura, su funcionamiento, su comportamiento, su trayectoria, en fin, su especificidad. Desde los otros matices disciplinarios generalmente no se enfoca al sistema como tal, sino a sus partes integrantes por separado; se enfoca a los diversos actores unitarios del sistema en su especificidad, pero no al conjunto, lo que, evidentemente da por resultado una concepción diferente (no inválida), pero sí distinta de la realidad internacional, de sus problemas y de las formas de resolverlos.

se cumple por sí misma. Históricamente ha sido uno de los mayores obstáculos para la construcción de un marco jurídico sólido para la acción interestatal.

El problema tiene además hondas raíces históricas. Prácticamente desde un principio, al pensar en lo que en la actualidad denominamos *la realidad internacional* para tratar de caracterizarla, los pioneros de este intento normalmente se representaban *lo internacional* como un espacio geohistórico en el que interactúa un conglomerado de grupos humanos que se desempeñan como actores unitarios e independientes, con sentido por sí y para sí mismos, es decir, como una especie de mosaico social, esencialmente fragmentario, donde el curso de la interacción entre las partes es totalmente casual, voluntarioso, discrecional e incierto.

En tales condiciones, no resultaba demasiado difícil concluir que la principal inquietud de los miembros del conjunto (a los que actualmente llamamos *Estados nacionales*, pero que en épocas anteriores tuvieron diferentes formatos) era defenderse de los demás, a los que se percibía como enemigos.

De este modo, las nociones de un *interés nacional* y de un *equilibrio de poder* se fueron desarrollando casi como consecuencia natural de una mirada, superficial sobre el escenario internacional, sobre todo el de Europa Occidental a partir del siglo XVI, donde se gestó la idea de *Estado nacional* como actor unitario de las relaciones internacionales contemporáneas y también se empezó a elaborar el derecho internacional público⁴ como mecanismo de convivencia en un escenario que de otra forma sería totalmente anárquico. La idea, claro está, no es totalmente nueva, ya que en el pasado distante también existieron formas de regulación de la actividad interestatal, si bien es cierto que, a partir del siglo XVI, sobre todo con la experiencia del descubrimiento de América y su absorción violenta al esquema de la dinámica del sistema europeo de relaciones internacionales, el derecho internacional fue adquiriendo sus matices y las especificidades que lo caracterizan actualmente como un fenómeno esencialmente moderno.

La idea de un *estado de naturaleza*⁵ para la caracterización primaria del ámbito internacional resultó prácticamente obligada y sigue siendo importante hasta nuestros

⁴ Resulta sumamente interesante observar, cuando hacemos la reconstrucción de sistemas internacionales en la historia (Sarquís, 2012), que una de las preocupaciones fundamentales en todos los casos, incluso los aparentemente definidos por las formas más brutales del militarismo descarnado, es la instauración de un orden normativo legitimador del sistema.

⁵ Generalmente, la idea del *estado de naturaleza* se asocia con la reflexión filosófico política de Thomas Hobbes y se refiere a la fase del desarrollo humano que se caracteriza por la ausencia de instituciones, es decir, instancias creadas por los hombres para regular su convivencia y así evitar el conflicto que normalmente degenera a partir de la falta de instituciones. “Para Hobbes el estado de naturaleza posee elementos contrarios al orden político y civil, es un estado originario, no político, negativo, que debe ser superado, una de sus características principales es la “libertad”, es decir, el derecho que tienen todos los hombres a

días porque muchos autores, siguiendo a Hedley Bull (1977), aún conciben al escenario internacional como un ámbito esencial e irremediamente anárquico —si bien es cierto que se reconocen diversos grados de anarquía— lo que, sin lugar a dudas, ha favorecido históricamente el predominio teórico del realismo político como referente epistemológico de las relaciones internacionales que se dan en la práctica del escenario mundial contemporáneo.

El pensamiento internacional de esa época (siglo XVI) nace (incluso con escasa conciencia de sí mismo) casi en paralelo con la reflexión de la filosofía política que se encuentra en la base del desarrollo de la ciencia política moderna y trata como problema central para la definición de su objeto de estudio el surgimiento del Estado. De este modo, la idea de *relaciones internacionales* como esfuerzo disciplinario en el ámbito de la era moderna parecería estar indisolublemente vinculada con la noción del Estado, ya que, desde esta perspectiva, éste contribuye a configurar su objeto propio de estudio⁶ y sería entonces la interacción entre Estados, el origen mismo de las relaciones internacionales como fenómeno práctico, el cual, en consecuencia sería campo de acción propio, tanto para la ciencia política como actividad disciplinaria, como para las relaciones internacionales en su condición de actividad sub disciplinaria.⁷

Aunque esto puede ser considerado parcialmente cierto y las cosas bien pueden plantearse de esta manera (como de hecho hacen gran cantidad de universidades estadounidenses hasta la fecha), el problema con un enfoque de esta naturaleza es que tiende a privilegiar la actividad política sobre el escenario internacional y, de manera más concreta, a la política exterior como foco de atención para los especialistas (y en consecuencia, a subordinar el estudio de la realidad internacional en su conjunto y sus diver-

todas las cosas, que junto con la ausencia de un poder superior a los hombres y la competencia exacerbada, provocan la guerra. El estado de naturaleza en Hobbes tiene una estructura teórica, ficticia, hipotética, sin una referencia en la realidad. A Hobbes no le importaba si existía o no este estado, lo que le interesaba era mostrar la posibilidad de que ocurriera una situación de estado de naturaleza y, lo que ocurriría si no existiera un poder soberano y regulador de las conductas humanas”. <http://www.politicas.unam.mx/razoncinica/n3a3.html> Consultado el 4 de febrero de 2018.

⁶ La ciencia política y las relaciones internacionales quedan así indisolublemente vinculadas, ya que ambas disciplinas tienen como objeto de estudio al Estado, sólo que la primera lo observa desde una perspectiva endógena (en relación con su estructura interna, sus objetivos y sus procesos de legitimación, etcétera, mientras que la segunda lo aborda desde la perspectiva de sus relaciones con el exterior). Este es el argumento tradicional que se maneja desde la ciencia política para justificar la subordinación de las relaciones internacionales a su campo de acción. Desde esta perspectiva, el análisis de la política internacional da sentido profesional a la vida de un internacionalista.

⁷ En la ya clásica obra de Roskin *et al.* (2000), no es sino hasta el capítulo 20 que se trata el caso de las relaciones internacionales. El 21 habla del sistema global contemporáneo. La obra de Heineman (1996) bajo el mismo título, presenta una estructura muy similar.

sas dimensiones a la ciencia política), lo que tiende a marginalizar el resto de la realidad internacional y a minimizar el impacto de otras dimensiones de lo internacional, como la jurídica, la social, la cultural, la económica, etcétera; esto lo deja relegado a un irrelevante segundo plano que debe atenderse desde otras matrices disciplinarias. En este sentido, para muchos internacionalistas contemporáneos sólo tiene sentido estudiar el complejo ensamble de las relaciones internacionales desde la perspectiva predominante de la política internacional a la que cualquier otra dimensión de lo internacional debe quedar subordinada.

No se trata sólo de un problema de jerarquías disciplinarias, desde esta perspectiva el Estado (como en la tradición hegeliana) se concibe como la forma más elevada y acabada de organización social. No hay nada por encima de él, porque incluso la organización suprainternacional sigue dependiendo de la voluntad estatal, y aun cuando, a lo largo del todo el siglo pasado se dieron serios intentos por trascender los estrechos límites del pensamiento *estatócentrico* e incorporar el estudio de nuevos actores y distintos niveles de complejidad en el escenario internacional, la verdad es que la influencia, del Estado como actor de la escena internacional y del pensamiento realista en el horizonte teórico siguen dominando el estudio de las relaciones internacionales (Neila-Hernández, 2001: 42).

La condición soberana del Estado, que emana de la ruptura del orden medieval europeo durante el siglo XVII como supuesto de emancipación frente a la autoridad imperial, se asume como condición *sine qua non* para definir la naturaleza del sistema internacional. En virtud del principio de soberanía, se rechaza de manera sistemática la subordinación del Estado a cualquier otra forma de poder político lo que, de hecho, históricamente ha dificultado los intentos de establecer reglas de juego formales para la acción interestatal y la configuración de un ámbito internacional reglamentado.

El asunto no es enteramente caótico, desde luego. Los Estados, en busca de su propia conveniencia, han buscado mecanismos para el establecimiento de compromisos que garanticen la seguridad para todos y el desarrollo armonioso (en la medida de lo posible) de la convivencia. En este contexto, los aspectos jurídicos de las relaciones internacionales se han desarrollado históricamente en una suerte de limbo, una especie de *tierra de nadie*, en el que incluso la condición misma del derecho internacional como “forma jurídica auténtica” ha sido puesta en duda y, en el mejor de los casos, considerada como un *híbrido* doctrinal, sujeto predominantemente a la buena voluntad de las partes.⁸

⁸ Los tratados internacionales que constituyen el instrumento de regulación por excelencia en el ámbito internacional dependen del principio *pacta sunt servanda*, el cual apela en gran medida al honor de las partes para el cumplimiento de su palabra.

Esto no significa que no hubiera progreso de un sistema disciplinario y práctico del derecho internacional como tal. De hecho, sabemos que una de las fuentes doctrinarias principales para el desarrollo teórico de las relaciones internacionales durante el siglo xx fue precisamente el derecho internacional histórico, desarrollado sobre todo por los célebres juristas españoles del siglo xvi (Cárdenas, 1971: 5-23), junto con la historia diplomática; no obstante, los aspectos jurídicos de las relaciones internacionales siguen dándose en un ámbito de incertidumbre; dominado por un camaleónico realismo político, tanto en la teoría como en la práctica, lo que constituye uno de los retos más significativos para el establecimiento de un orden legal en el sistema internacional contemporáneo; Goldsmith y Posner tratan detenidamente el problema en su obra: *The limits of international law* (2005).

En este contexto analítico podemos observar que la idea de lo internacional como fenómeno práctico es intuitivamente perceptible en el momento del debate sobre el origen del Estado moderno, a partir de mediados del siglo xvi; sin embargo, como esfuerzo disciplinario formal, las relaciones internacionales se van a desarrollar mucho más tarde,⁹ pero van a estar indisolublemente vinculadas con esta percepción original heredada de la filosofía política que sugiere un ámbito internacional diferenciable del ámbito doméstico y caracterizado por ser hostil, caótico y fragmentario, en el que inevitablemente cada quien debe velar por sus propios intereses, como se hacía en el ámbito interno de cada comunidad humana antes del establecimiento del pacto social que da paso al surgimiento del Estado, como plantea el pensamiento contractualista. Esto claramente dificulta de manera marcada el terreno para el establecimiento de un orden jurídico propio para el sistema internacional contemporáneo.

Cuando Hobbes explica el proceso de organización social a partir de un contrato social como medio para superar el caos original del estado de naturaleza y utiliza la figura del *Leviatán* como símbolo del cuerpo social formado por una colectividad humana, encarnado en un poder soberano, sugiere de paso la imposibilidad de repetir el proceso de organización formal a nivel de los *Leviatanes* creados por contrato,¹⁰ lo que indicaría

⁹ La mayor parte de los especialistas contemporáneos coinciden en señalar el fin de la Primera Guerra Mundial como horizonte temporal para demarcar el origen disciplinario de las relaciones internacionales. De hecho se ha vuelto lugar común señalar la cátedra Woodrow Wilson en la Universidad de Aberystwyth como el primer momento académico de relevancia para la historia de la disciplina (Del Arenal, 1987: 56; Barbé, 2007: 47), aunque obviamente no existe consenso universal al respecto, ya que, para otros, el surgimiento de la disciplina sería difícil de explicar sin un análisis detallado del pensamiento político-filosófico de vocación internacional que puede encontrarse desde la más remota antigüedad (Knutsen, 1997).

¹⁰ Las razones para ello no son del todo claras en la obra de Hobbes. Intuitivamente puede decirse que las diferencias culturales que separan a las naciones pueden haber jugado un papel importante para llevar a Hobbes a dudar sobre la posibilidad de un pacto social entre *Leviatanes* pero la idea es meramente especulativa.

que el ámbito de las relaciones internacionales va a quedar indefinida e ineluctablemente condenada a vivir en permanente estado de naturaleza.

Hobbes no tiene, por supuesto, la última palabra al respecto, hay que estudiar, desde luego los motivos que llevan al filósofo inglés a esa pesimista conclusión, sin embargo, ahí están las contribuciones de Locke, Leibniz, Rousseau y, sobre todo Kant, que indican precisamente lo contrario,¹¹ es decir, que si es posible superar el estado de naturaleza en el ámbito internacional, por difícil que esto parezca.

Ahora bien, es claro que en el contexto de la política internacional del siglo xx, los realistas de inspiración hobbesiana lograron predominar con su enfoque (por razones claramente explicables a partir de la vinculación de este enfoque teórico con los intereses de las potencias hegemónicas del sistema internacional), lo que ha hecho aún más difícil la concreción del esfuerzo encaminado a establecer un orden jurídico en el ámbito contemporáneo de las relaciones internacionales (Reus-Smit, 2004).

En consecuencia, la condición del Derecho Internacional Público (DIP) como disciplina ha sido un tanto precaria. Los abogados tienden a verlo como una forma híbrida de la idea original de derecho, puesto que carece de mecanismos legales de coercibilidad, característica esencial de un verdadero régimen normativo en el ámbito jurídico, (un león desdentado, dicen los cínicos) mientras que los politólogos y los internacionalistas, más imbuidos de la tradición de la *realpolitik*, tienden a prestarle poca atención, ya que, por (de)formación profesional prefieren centrar sus esfuerzos reflexivos en entender al mundo “como es” y no tratando de ajustarlo a “como debería ser”.¹²

Esto no quiere decir, en forma alguna, que se carezca por completo de avances importantes en el ámbito jurídico de las relaciones internacionales, un terreno en el que, sin lugar a dudas, debemos seguir avanzando, y es claro que dicho avance podría facilitarse de manera significativa conforme tengamos una mejor comprensión de la naturaleza específica de la problemática implícita en la dimensión jurídica de las relaciones internacionales y del alcance de los retos para establecer un orden legal internacional en el mundo contemporáneo.

Las consideraciones anteriores invitan a una serie de reflexiones de las que surgen importantes interrogantes para los estudiosos de las Relaciones Internacionales interesados en avanzar la idea del orden normativo internacional, por ejemplo, ¿por qué es

¹¹ Hay una interesante comparación de los enfoques hobbesiano, rousseano y kantiano sobre la relación entre Estados y el potencial para superar el estado de la naturaleza en Santiago (2010).

¹² Esta dicotomía representa una simplificación exagerada de lo que supuestamente fueron los términos del primer debate histórico de Relaciones Internacionales. Incluso los estudiantes de los cursos introductorios a la disciplina deben saber que el alcance real de los términos del debate es mucho más complejo.

necesario pensar en el establecimiento de un orden jurídico para el sistema internacional?, ¿cuáles son los principales retos para el establecimiento de un orden legal internacional?, ¿es la *coercitividad* condición *sine qua non* para su funcionamiento?, ¿quién y cómo se organiza el proceso legislativo conducente al establecimiento de un orden de esta naturaleza?, ¿a quién y cómo corresponde sancionar a los infractores?, ¿qué papel desempeña la concepción de *justicia* en el contexto de un sistema intercultural tan heterogéneo?, ¿es posible dar al derecho internacional la formalidad necesaria para convertirle en disciplina real de la actividad normativa internacional? Todas estas preguntas resultan fundamentales para poder comprender mejor los retos que plantea la redistribución del poder sobre el escenario internacional para el siglo XXI.

El escenario bipolar del periodo de la Guerra Fría facilitó de alguna manera el predominio de las ideas jurídicas de las dos superpotencias en sus respectivas esferas de influencia, y una vez terminada la contienda gélida parecía prevalecer un orden unipolar que facilitaría el imperialismo jurídico de los estadounidenses. Sin embargo, la reestructuración del escenario a raíz del surgimiento de nuevas potencias y el debilitamiento del liderazgo de Estados Unidos replanteó los retos de una convivencia internacional reglamentada al amparo del espíritu del derecho. Eso significa que, dada la existencia de nuevos polos de poder, tendrá que replantearse la coexistencia en la dimensión jurídica de lo internacional.

La experiencia histórica sugiere que tendrán que actualizarse las formas de vinculación y negociación, quizá siguiendo el modelo el Concierto de las Naciones del siglo XIX, cuya estructura incluía varios polos de poder.

Ciertamente, aquí se tiene tela de donde cortar, y es obvio que ninguna de las interrogantes que plantea el reto pueden abordarse sin antes discernir con detenimiento sobre lo que significa el ámbito jurídico de la realidad internacional como objeto de estudio y su importancia para el conjunto de las relaciones internacionales, de suerte que parte importante de este trabajo está encaminado a responder a esta importante cuestión inicial.

¿Qué significa el ámbito jurídico de la realidad internacional?

Ni siquiera desde el punto de vista del realismo político (frecuentemente considerado como reflejo del cinismo más descarnado en política internacional) podría descartarse como irrelevante un esfuerzo reflexivo de esta naturaleza. Los realistas estiman que, hasta el punto donde sus propios intereses no se vean afectados (o incluso puedan beneficiarse), es prudente y, por tanto, aconsejable cooperar con otros, incluso en el terreno de la creación de normas para regular la convivencia.

Esto es importante porque sugiere, de entrada, que puede haber una disposición a transigir en el ejercicio irrestricto de la soberanía, siempre y cuando los otros estén dispuestos a hacerlo también y haya beneficios palpables para todos los involucrados a partir del establecimiento de compromisos. El problema históricamente es, desde su perspectiva, antes que el interés común general de las partes tiende a prevalecer el interés específico de los más poderosos, cuestión que, en teoría, un orden jurídico “normal”¹³ debería tratar de evitar, ya que el derecho no debe estar subordinado a los intereses de los más poderosos (aunque con frecuencia lo sea).

De hecho, la difusión del pensamiento realista en el área de la teoría de Relaciones Internacionales ha sido tan intensa y sistemática, que pocos estudiantes en los cursos de teoría se interesan por conocer a fondo otras propuestas teórico-metodológicas; muchos piensan que, en efecto, los realistas han dicho ya la última palabra en esta materia, sin darse cuenta que, al aceptar de manera acrítica esta forma de pensar sobre la realidad internacional, de hecho contribuyen a reproducir y a justificar los patrones de conducta de las potencias hegemónicas del sistema y a perpetuar la tendencia.

Este es un caso claro de la profecía que se cumple a sí misma. Por tanto, es necesario repensar el problema del *orden internacional* desde perspectivas alternativas que pongan énfasis en la búsqueda de la instauración de un orden jurídico internacional y en la superación de los obstáculos que históricamente han dificultado la tarea, por mucho que los realistas insistan en que dicho esfuerzo no es sino expresión clara de una utopía inalcanzable por ser contraria a la naturaleza humana.

Me parece que esta es una de las ideas más perniciosas en el ámbito de la teoría de las Relaciones Internacionales contemporáneas. Evidentemente, mientras más se repite, más matices de verdad absoluta tiende a cobrar. Es claro que la idea será repetida mientras siga coadyuvando a legitimar regímenes hegemónicos e intereses particulares.¹⁴ Por tanto, es fundamental fortalecer las líneas de argumentación que explican y justifican la necesidad de estudiar el ámbito jurídico de las relaciones internacionales, como ese

¹³ El problema de la relación entre poder y derecho tiene una larga trayectoria histórica. Los grandes filósofos del derecho invariablemente se han detenido a reflexionar en él. Teóricamente, el derecho como actividad intelectual buscaría discernir las condiciones normativas capaces de garantizar igualdad y justicia para la sociedad en su conjunto. En su *Crítica a la Filosofía del derecho de Hegel*, Marx puso claramente de manifiesto que la generación de normas no es, en forma alguna, ajena a los intereses de las clases dominantes. El problema del establecimiento de un orden jurídico para el sistema internacional es particularmente sensible a este señalamiento.

¹⁴ En un interesante trabajo Miša Djurković (2018) hace una demoledora crítica al concepto de justicia transaccional con el que se intenta justificar la postura de Estados Unidos ante la Corte Penal Internacional, con el objetivo de proteger a sus connacionales en caso de ser llamados a cuenta por esta instancia jurídica internacional.

nivel de la interacción entre grupos humanos políticamente diferenciados en el que se busca promover el espíritu de cooperación entre todos ellos por medio de la institucionalización de compromisos, con el propósito de mejorar las condiciones de la convivencia internacional. Ese ánimo de colaboración que ha hecho posible la civilización y que irremediamente debe estar sustentado en un orden normativo institucionalizado como garante del bien común.

En este sentido, podríamos empezar por reconocer la existencia de un sistema internacional resultante de la interacción entre entidades políticamente autónomas, el cual genera una estructura común que influye en el comportamiento de todos ellos y los entrelaza en un destino compartido, en vez de representarnos el escenario internacional sólo como un conglomerado de entidades políticas que tienen existencia propia e interactúan entre sí de manera casuística y discrecional. Si bien es cierto que las dos visiones son posibles y válidas, no lo es que sólo debamos fijarnos en una de éstas, ya que, de hecho, las dos son complementarias entre sí y sólo podemos ignorarlo al precio de distorsionar la naturaleza de la realidad internacional observada.

Al representarnos el escenario como un archipiélago, podemos entender las motivaciones individuales de cada autor, pero sacrificamos la visión del conjunto, en la cual, la función que cada uno desempeña termina por incidir en la de todos los demás. La visión del conjunto sugiere la importancia del enfoque global en el que todas las partes componentes están indisolublemente vinculadas entre sí y, por lo tanto, requieren de reglas de convivencia comunes, pero no debe ignorar las motivaciones individuales. El esfuerzo por establecer dichas reglas de convivencia es fundamental para la creación de un orden internacional armonioso, estable y duradero.

El problema del “orden” tiene una larga historia en el desarrollo del pensamiento filosófico dentro de la tradición occidental. Ya los antiguos griegos distinguían al orden (cosmos) como el ámbito de la regularidad armoniosa que se opone al caos (ausencia de orden) en el que cualquier cosa puede pasar. El orden como patrón de regularidad vuelve al universo esencialmente predecible y, para ello, es necesario conocer los principios rectores que regulan su devenir.

Para los antiguos griegos, el orden social era uno con el orden natural: no debía haber discrepancia sustantiva entre ambos, de suerte que para organizar el primero debidamente, era necesario comprender a cabalidad el segundo. Nace así una filosofía natural que busca desentrañar los enigmas del mundo físico para derivar de este conocimiento los principios que deberán regular la vida en sociedad. El iusnaturalismo moderno es claramente heredero de esta antigua tradición.

El pensamiento cristiano incorpora como variable para el análisis del problema del orden, el juicio volitivo de los seres humanos y amplía el horizonte de reflexión sugi-

riendo la posibilidad de un orden social *contra natura*, que el filósofo debe coadyuvar a corregir. Para el mundo moderno, la separación de lo político y lo moral desvincula al Estado de la Iglesia y a la moral de la política, el orden social se vuelve un constructo que es enteramente responsabilidad de los seres humanos, lo que acrecienta el papel del hombre como constructor de normas (especialmente jurídicas) para regular la convivencia comunitaria, idea que expresa ya con claridad Kant a finales del siglo XVIII en su célebre *Paz perpetua* (Rengger, 2000: 8).

La idea del orden internacional

El tema del “orden” en el escenario internacional es siempre controvertido. Muchos autores de hecho ironizan afirmando que el sistema internacional se caracteriza precisamente por el *desorden* casi permanente en el que se vive. El problema requiere de precisión semántica: *orden*, en términos coloquiales sugiere regularidad armoniosa, pero en términos sistémicos, el concepto no siempre significa armonía; sí tiene que ver con patrones de regularidad o recurrencias observables, que no necesariamente deben ser armoniosas. Kissinger define la idea de orden internacional como “un conjunto de reglas comúnmente aceptadas que definen los límites de acción permisible y un equilibrio de poder que permite la restricción cuando se rompen las reglas, para evitar que una sola unidad política subordine a todas las demás” (Kissinger, 2014: 9).

Desde este punto de vista, es claro que toda forma de interacción social es de manera predominante función de un orden sistémico, es decir, de un conjunto de principios que guían la conducta de los actores en el sistema. No obstante, si la regla básica es que no hay reglas, entonces estamos frente a un orden anárquico, pero conforme se generan principios más puntuales, el orden como armonía puede crecer. Ahora bien, este orden puede ser establecido meramente por costumbre, de manera implícita, o puede ser impuesto por una potencia hegemónica de manera explícita. Pero también puede ser —y la evidencia histórica es amplia al respecto— producto de la voluntad negociada de las partes en busca del bien común, lo cual constituye la quintaesencia de la idea un orden jurídico legítimo.

El desarrollo de la experiencia civilizatoria de la humanidad muestra de forma fehaciente que ninguna comunidad humana puede realmente progresar (es decir, alcanzar mejores niveles en cuestión de su calidad de vida para el conjunto de la sociedad) en ausencia de reglas específicas que faciliten la coexistencia, al señalar de manera puntual lo que está y lo que no está permitido como conducta social, así como establecer el tipo de sanciones que se debe aplicar a los transgresores. En ese momento la idea del derecho se vuelve concomitante con la de coercibilidad.

El establecimiento de un orden legal es una de las máximas expresiones de civilidad y, por lo tanto, es también preocupación histórica característica de todos los grupos humanos civilizados. Por más que los realistas se nieguen a aceptarlo, hay una historia clara que ilustra de manera fehaciente los esfuerzos realizados en el seno de sistemas internacionales históricos por desarrollar esquemas normativos para regular la convivencia entre las partes (Margadant, 1996; Stadtmüller, 1961).

Desde esta perspectiva, la filosofía del derecho ha sido instrumental tanto para justificar la necesidad de la creación de normas como para instrumentar y legitimar el proceso que, de una u otra manera, todos los pueblos civilizados han llevado a cabo. El problema en el ámbito internacional es, desde luego, el trato entre grupos políticamente autónomos (cada uno con su propia autoridad soberana) y culturalmente diferenciados, donde no tenemos una autoridad central que pueda generar las normas o sancionar a los infractores, es decir, un *poder común* (Lieber, 2000) con autoridad legítima para legislar y sancionar. No obstante, bien vale la pena detenernos para analizar el trabajo actual de las diversas instancias internacionales: organismos o tribunales internacionales y tribunales especiales, así como los mecanismos para la aplicabilidad de los tratados internacionales, a fin de constatar que sí existe algún grado de progreso y que sencillamente no partimos de cero como algunos de los más acendrados realistas quisieran hacernos creer. En este sentido, hay importantes contribuciones en el terreno de la reflexión sobre la justicia, los derechos humanos o el desarrollo sustentable en relación con el bien común que no deben ser ignorados en el proceso de construcción de un orden jurídico internacional para el mundo globalizado (Rawls, 2000; 2002).

Aunque tradicionalmente se ha considerado la posibilidad de la sanción como característica *sine qua non* de la idea del derecho, la práctica social de los países más desarrollados ha puesto de manifiesto que no sólo por temor a la sanción se cumple con lo dispuesto por las normas. El miedo al castigo puede ser instrumental en las primeras etapas de desarrollo de las comunidades jurídicas, pero el verdadero sentido de comunidad se mide por el compromiso con la ley, no por miedo, sino por convicción, la cual está ineluctablemente asociada con la idea compartida y arraigada del bien común.

Dadas las condiciones del sistema internacional global contemporáneo, en el que los procesos de interacción entre todos los actores del sistema se han intensificado notablemente, resulta imperativo encontrar formas legítimas para el establecimiento de normas de convivencia que vayan más allá de los rudimentarios procedimientos de la tradicional política del poder. Aunque los partidarios del realismo político sostienen vehementemente que una política de equilibrio de poder, donde todas las potencias están preparadas para la defensa de su propio interés nacional es siempre mejor garantía de un equilibrio sistémico, la extraordinaria violencia del siglo XX parecería sugerir repensar la

estrategia del equilibrio de poder para, por lo menos, complementarla con una creciente política de fortalecimiento del ámbito jurídico de las relaciones internacionales, donde pueda promoverse con mayor solidez la noción básica del bien común.

Los retos en la agenda internacional contemporánea, su número creciente y su magnitud avasallante sugieren la importancia de la acción política conjunta y concertada entre los miembros del sistema internacional contemporáneo para la construcción de un marco jurídico: actualmente es más clara que antes la necesidad de una cooperación decidida capaz de traducirse en un orden jurídico viable, sólido y efectivo que coadyuve al equilibrio internacional mucho más allá de lo que jamás podría lograr la fuerza de las armas.

Cada vez se hace más imposible pensar desde una perspectiva exclusiva o predominantemente nacional en temas como las migraciones, el cambio climático, la contaminación atmosférica, la trata de personas, el lavado de dinero, las crisis económicas internacionales, la racionalidad en la producción y el consumo, el narcotráfico, la biodiversidad, el crecimiento demográfico ordenado, la salud, el comercio internacional justo, el medio ambiente y el sistema compartido de información medioambiental, el aprovechamiento de recursos no renovables, el diseño de políticas energéticas sostenibles, entre muchos otros. El no hacerlo se traduce en desequilibrios sensibles para el sistema internacional en su conjunto, mientras que el solo intento puede contribuir a aminorar las tensiones.

Los actores unitarios del sistema necesitan considerar sus propios intereses, y continuar trabajando a partir de su diseño de política exterior en su salvaguarda, pero adicionalmente, necesitan aprender a pensar en la humanidad como conjunto y, a partir de ello, en la imperiosa necesidad de regular su convivencia mediante el establecimiento de un orden legal internacional aceptable para todos, a pesar de las dificultades que implican las enormes diferencias culturales de los pueblos que habitan nuestro planeta y que se traducen en sistemas jurídicos internos claramente distintos entre sí. El intento que se hace en este sentido en materia de derechos humanos a escala planetaria es claramente ilustrativo de esta problemática.

El establecimiento de un orden jurídico para el sistema internacional no es un problema de fácil solución: hay demasiados intereses en juego y cuotas de poder muy altas que deben ser tomadas en cuenta. Diversas propuestas de reestructuración del sistema de Naciones Unidas han sido formuladas desde hace décadas y a la fecha aún tienen pocos visos de concreción. Sin embargo, cada vez es más claro que el destino de la humanidad depende en gran medida de nuestra capacidad para establecerlo. La seguridad que brinda un orden normativo debidamente fincado es conveniente incluso para los poderosos, dado que es la totalidad de la dinámica social la que se asienta sobre bases más firmes a partir de este medio.

Los obstáculos a vencer son varios y de diversa naturaleza. Está, desde luego, el principio mismo de la soberanía sobre el que se sustenta el Estado nacional como actor unitario del sistema, el cual ha creado toda una tradición de pensamiento que impide la aceptación de cualquier normatividad procedente de fuentes ajenas al propio poder del Estado. ¿Será posible concebir al derecho internacional como un arma más en el arsenal de los recursos para la defensa del interés nacional?

No tengo la menor duda de que la respuesta puede ser contundentemente afirmativa, sólo que no puede serlo de manera exclusiva para los intereses de los poderosos. El derecho internacional contemporáneo ha tenido que sortear esta dificultad a lo largo de su historia, algunas veces con mayor éxito que otras, pero nunca de manera definitiva. Están también las diferencias culturales de los actores del sistema, que se traducen en sistemas jurídicos diferenciados, en los que la idea de la justicia no siempre es compartida. Se debe trabajar muy a fondo desde la perspectiva de la filosofía del derecho para el desarrollo de un concepto de justicia aplicable al conjunto del sistema internacional y buscar una manera eficiente de llevarlo a cabo. Eso no puede hacerse pensando de manera excluyente y preferencial en las grandes potencias, las cuales históricamente tienden a privilegiar sus propios intereses.

No obstante, es claro que la dinámica actual de la globalización ha estrechado los vínculos de convivencia en el sistema internacional contemporáneo, lo cual exige el desarrollo de ese marco normativo internacional capaz de crear mecanismos más sólidos para minimizar el alcance de los conflictos a partir de esquemas para la solución pacífica de controversias en el medio internacional, al mismo tiempo que desarrollar mecanismos para sancionar convincentemente a los infractores de las normas internacionales. Quizá podemos observar algunos de los primeros pasos de este ingente esfuerzo en el trabajo de codificación de la comisión de derecho internacional de la Organización para las Naciones Unidas, aunque ciertamente el camino por recorrer es aún largo.

Un trabajo bien organizado para la reconstrucción de la dimensión jurídica en relaciones internacionales tendría que tener en cuenta los siguientes objetivos:

- Poner de manifiesto los retos para el establecimiento de un orden jurídico eficaz, eficiente y justo, en el sistema internacional contemporáneo.
- Explorar significado y alcance de la dimensión jurídica de las relaciones internacionales y sus zonas de traslape con otras dimensiones constitutivas de la realidad internacional (política, económica, cultural, ambiental, etcétera) para una mejor comprensión del sistema internacional como objeto de estudio de las Relaciones Internacionales.
- Analizar la contribución de la filosofía del derecho al desarrollo del derecho internacional contemporáneo fincado en una noción de justicia incluyente y omnicom-

prensiva, capaz de incorporar consideraciones más allá de los supuestos filosóficos del liberalismo clásico.

- Estudiar el desarrollo de las formas jurídicas en distintos sistemas internacionales históricos, para poder hacer análisis comparativos significativos y de largo alcance, que pongan de manifiesto cómo se han concebido a lo largo de la historia las responsabilidades grupales; puedan establecer puntos de equilibrio razonables con respecto a las necesidades individuales.
- Sugerir mecanismos de interacción entre los actores del sistema contemporáneo para facilitar el establecimiento de un orden jurídico viable y duradero para el sistema internacional en su conjunto.

El desarrollo de un trabajo de esta naturaleza exige importantes precisiones conceptuales. De entrada, es necesario establecer con claridad a qué nos referimos con sistema internacional y cómo opera la noción de *orden* que hemos referido con anterioridad.

Esto resulta un tanto complicado debido a que no todos los especialistas en el área de las relaciones internacionales comparten la idea de que efectivamente existe un sistema internacional, mucho menos, de que posea un *orden* como tal. Como lo hemos sugerido, un sistema de esta naturaleza implicaría de hecho alguna suerte de regularidad ordenada y el ámbito de lo internacional, dicen los críticos, se caracteriza justamente por la falta de orden: por su condición de anarquía. Es necesario refutar esta idea como algo irremediable y mostrar que hay fundamentos para probar, por una parte, que sí tiene sentido la noción de un sistema internacional y que cada sistema posee de hecho su propio orden y, por la otra, que no necesariamente tiene que ser anárquico. La idea de estado de derecho no es una quimera.

El gran reto es traducir ese orden, originalmente implícito y producto de condiciones iniciales de anarquía, en un orden jurídico formalmente establecido, para lo cual se debe analizar en detalle las fuentes del derecho internacional contemporáneo e incluso, el estatuto de la corte internacional de justicia, para poder ir más allá de la mera expresión soberana y volitiva de las partes para el establecimiento de compromisos.

Los cínicos opinan que esto resulta prácticamente imposible dada la naturaleza egoísta de los seres humanos. Asumen que ya el solo hecho de lograr acuerdos sobre la base del consentimiento es una gran ganancia y que difícilmente se podrá avanzar más allá. Suponemos que la naturaleza y la dinámica misma del sistema westfaliano orilla a pensar en esta dirección, la pregunta entonces sería: ¿el sistema westfaliano de Estados soberanos es la única opción o la mejor, en todo caso, para la organización de la sociedad internacional? Esta es, sin lugar a dudas, una cuestión que merece detenida atención.

Lamentablemente, incluso entre quienes usan el concepto de sistema internacional, es difícil encontrar consenso sobre cómo representar este concepto para emplearlo de manera significativa en el análisis de la realidad internacional. Es menester precisar el sentido exacto en el que estaríamos empleando dicha noción para volverla significativa en términos del análisis de la dimensión jurídica de las relaciones internacionales. Al mismo tiempo, es necesario puntualizar a qué nos referimos al emplear la noción de orden internacional y, sobre todo, precisar qué tipo de orden tendríamos que construir para el sistema internacional de un mundo global.

Esta tarea la iniciamos antes (Sarquís, 2005; 2012), y recuperamos la idea de que el sistema internacional es un constructo social que se genera cuando interactúan entre sí comunidades políticamente autónomas, es decir, grupos humanos que se organizan en torno a su propio centro de poder, tal como sugiere Rosenberg cuando afirma que “lo internacional es ‘esa dimensión de realidad social’ que surge específicamente de la coexistencia dentro de ella de más de una sociedad” (2006: 308).

Como todo sistema, el internacional está formado por subsistemas, que en este caso son grupos humanos que tienen establecida su forma de organización política de manera independiente a otros grupos humanos. En cuanto entran en contacto unos con otros, sobre todo porque comparten la misma espacio-temporalidad, se genera lo que hemos llamado la *realidad internacional*, cuya dinámica depende directamente de las formas de contacto que esos grupos llevan a cabo y que se mueve en un rango de hostilidad absoluta hasta el extremo de cooperación solidaria.

En cualquier caso, esa dinámica impulsa al sistema por el camino de procesos de integración o de fusión que, evidentemente, tendrán distinta naturaleza cuando son generados en el contexto de la hostilidad que cuando se dan en un ambiente de cooperación. De este modo, históricamente podemos constatar que, los sistemas internacionales tienden a transitar desde una fase original de anarquía (donde cada quien depende de sus propios recursos, y vive enfrentado a los demás, impera una forma de orden que no es resultado de un esfuerzo normativo regulado por un poder jurídico, sino producto de las circunstancias de anarquía bajo las que opera el sistema: es pues, un orden anárquico (por muy contradictorio que pueda sonar el término) hacia una fase de integración formal que normalmente gira en torno a un poder hegemónico pero que tiende a formalizarse en términos jurídicos. Evidentemente, no todos los sistemas transitan por la misma ruta, pero todos observan la misma tendencia (que en cada caso estará condicionada por distintos factores).

En función de lo anterior sostenemos que, como todo sistema, el internacional, a fin de ser operativo, tiene su propio orden interno, el cual podemos definir de manera general como el conjunto de principios rectores de la dinámica del sistema. En su fase

anárquica, como hemos señalado, el principio rector de todos los sistemas internacionales es que cada quien debe velar por sus propios intereses y, en consecuencia, todo vale. Pero como en la práctica este tipo de orden anárquico tiende a generar muchos conflictos, los actores del sistema, a partir de su interacción, buscan minimizar los efectos negativos del principio guía. Lo pueden hacer mediante la neutralización de las capacidades de sus rivales por imposición militar, o bien, por medio de la negociación de normas que permitan la solución pacífica de las controversias.

En la medida que lo logran, transitan del orden anárquico a diversas formas de orden institucional, del cual existen, por supuesto, varios niveles, desde la institucionalidad incipiente en la que la *buena fe* (sustento del principio de *pacta sunt servanda*) y la palabra empeñada son ingredientes principales, hasta la etapa de la institucionalidad formal, en la cual hay leyes explícitas avaladas por instituciones que las sancionan y, presumiblemente también, un nivel de consciencia social que fomenta el cumplimiento de la ley por convicción más que por temor al castigo.

Puede argumentarse que la fórmula de la hostilidad es la más socorrida en la experiencia histórica, pero eso no anula el hecho de que la cooperación también ha sido un mecanismo activo de interacción internacional. De hecho, me gustaría argumentar que los grandes procesos civilizadores de la historia, incluso los más duraderos, se dan sobre la base de la organización cooperativa y no sobre la base de la violencia impositiva.

Todo sistema internacional funciona sobre la base de un *orden internacional* (conjunto de reglas no necesariamente jurídicas) que de manera implícita o explícita condicionan la interacción entre las partes del sistema. El problema está, desde luego, en cómo se definen esas reglas, ya que como hemos indicado, esto puede ocurrir de manera violenta e impositiva o bien de forma consensada. Puede considerarse imperativo para el análisis de la dimensión jurídica de las relaciones internacionales explorar qué hace más viables y más duraderos a los sistemas históricos internacionales para tratar de hacer énfasis en las sugerencias para su realización. Hay que caracterizar entonces la idea de un orden jurídico para el sistema internacional a fin de diferenciarlo de otras formas de orden internacional y argumentar porqué produce sistemas más estables y, en consecuencia, más sustentables para el mundo contemporáneo.

Retos para el orden jurídico en el escenario multipolar del siglo xxi

Caracterizar el orden de un sistema determinado es el principal reto para los analistas y estudiosos de la realidad internacional. En el caso de sistemas internacionales históricos, los analistas tienen la ventaja de la perspectiva que ofrece la distancia y la posibilidad

de recabar testimonios sobre el orden imperante. Analizar el sistema internacional de la época en que nos tocó vivir es siempre un desafío mayor porque las características del orden actual no son siempre evidentes por sí mismas y hacer prospectiva sobre el orden internacional es todavía más difícil, porque nunca tenemos garantía de cómo se comportarán las variables que condicionan la evolución del sistema.

Con estas limitaciones en mente, podemos aventurarnos a decir que el orden internacional contemporáneo ha sido sumamente inestable. El orden inmediato anterior terminó con la desaparición de la Unión Soviética y la desintegración del bloque socialista. Con todo y sus vicisitudes, llegó a ser un orden bastante estable y, en alguna medida, predecible, aunque no lo suficiente como para vislumbrar la implosión de la URSS. En ese sentido, no es especialmente difícil caracterizarlo como un orden bipolar, condicionado por las diferencias ideológicas de las dos superpotencias y la carrera armamentista con armas nucleares, aspectos de los que se pueden decir muchas cosas y explicar diversas circunstancias del periodo 1945-1991.

El fin de la Guerra Fría parecía haber dejado margen para el surgimiento de un sistema unipolar, condicionado por la expansión del modelo neoliberal, sustentado en la economía de libre mercado, la iniciativa privada, la democracia representativa y liberal, el individualismo exacerbado y el hiper-consumismo, hacia todos los rincones de la tierra. Sin embargo, la naturaleza expansiva del sistema vinculó a todos los actores del escenario de una forma mucho más estrecha de lo que el sistema estaba preparado para soportar y los movimientos globalifóbicos no se hicieron esperar. Aunado a los efectos adversos de la privatización y la incorporación forzada a la economía de libre mercado de vastos segmentos de población no preparados para ello, eso incrementó las zonas de turbulencia en el sistema, pero al mismo tiempo, propició el surgimiento de nuevos polos de poder.

Ciertamente los indicadores de niveles de poder eran muy dispares. La nueva Rusia, por ejemplo, seguía siendo una potencia militar, pero en términos de su economía y su organización política interna dejaba mucho que desear. Los europeos eran claramente una potencia económica, pero en términos militares seguían dependiendo en gran medida del liderazgo de los estadounidenses. Su proceso de unificación política tampoco parecía ser suficientemente sólido como para otorgarles el nivel de autoridad política de una superpotencia. Japón era también, sin lugar a dudas una potencia económica, pero distaba mucho de ser potencia política o militar y el concepto de economías emergentes apenas se empezaba a gestar.

Lo interesante del proceso es que, a tres décadas de distancia, los fundamentos de un orden internacional estable no acaban de definirse. Es claro que la vinculación entre los actores del escenario internacional es mucho más estrecha que en cualquier otra época,

pero al mismo tiempo, las diferencias entre ellos se han exacerbado más que en cualquier otro momento. La disparidad en la distribución de la riqueza es probablemente una de las causas más importantes del desequilibrio sistémico, pero, en definitiva, no es la única. El modelo de organización económica que impulsa hacia la ganancia desmedida ha trastocado la idea de un orden moral y sus consecuencias negativas pueden observarse en todos los planos: todo mundo se siente empujado a hacer trampa (en los deportes, en los negocios en la industria para salir triunfante; la competencia se ha vuelto claramente autodestructiva).

Muchos retos para el siglo XXI devienen de esta situación y las alternativas de respuesta no resultan demasiado esperanzadoras: el retorno del nacionalismo exacerbado, la xenofobia, el proteccionismo y el populismo pueden acarrear más problemas a la comunidad internacional de los que intenta resolver. En tales circunstancias, el estallido de la violencia internacional no estaría muy lejano. El único antídoto real en contra de estas amenazas es un estado de derecho oportunamente consensado.

A manera de conclusión

El predominio del pensamiento político en la teoría de relaciones internacionales ha inhibido un desarrollo más sólido y formal del pensamiento jurídico en este ámbito de la realidad social, aunque ciertamente existen importantes antecedentes de los beneficios que la idea del derecho puede acarrear. No obstante, la experiencia histórica también puede coadyuvar a demostrar que los procesos civilizatorios, a pesar de las rupturas, son en gran medida función de los niveles de cooperación institucional que las partes involucradas logran alcanzar. La tendencia analítica tiende a privilegiar los episodios de ruptura y violencia (quizá por la huella catastrófica que dejan en el imaginario colectivo), sin embargo, éstos deberían empezar a ser considerados como la anomalía y no como la regla del desarrollo social.

Dada la magnitud de los retos que enfrenta el mundo globalizado, es imperativo fomentar con mayor determinación la consciencia social en el contexto internacional, en torno a la idea del bien común a fin de poder crear una mentalidad de compromiso con la ley por convicción y no por temor. Es necesario además conciliar la idea de Estados soberanos con la de sociedad internacional para dejar de escudarnos en el pretexto del rechazo a una autoridad supranacional para asumir mayores compromisos institucionales colectivos. Nuestra subsistencia como especie puede depender en gran medida del éxito con el cual logremos acometer esta empresa.

Referencias

- Arrighi, Giovanni y Beverly Silver (2001), *Caos y orden en el sistema-mundo moderno*, Akal, Madrid.
- Barbé, Esther (2007), *Relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid.
- Buck, Susan (1998), *The Global Commons: An Introduction*, Island Press, Washington D.C.
- Bull, Hedley (1977), *The Anarchical Society*, Columbia University Press, Nueva York.
- Buzan, Barry y Richard Little (2000), *International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations*, Oxford University Press, Oxford.
- Cárdenas Elorduy, Emilio (1971), “El camino hacia la teoría de las relaciones internacionales: biografía de una disciplina”, *Revista Mexicana de Ciencia Política*, núm. 63, FCPS-UNAM, México, pp. 5-23.
- Del Arenal, Celestino (1987), *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid.
- Djurković, Miša (2018), “La dimensión política en el trabajo del tribunal internacional para la antigua Yugoslavia: ТРИУ como una forma de justicia política”, *Perspectiva Integral*, núm. 10, abril, ITESM-CEM.
- Dorantes Tamayo, Luis A. (2009), *Filosofía del derecho*, Porrúa, México.
- Elman Colin y Miriam Elman (eds.) (2001), *Bridges and Boundaries: Historians, Political Scientists and the Study of International Relations*, MIT Press, Cambridge.
- Freeman Jr., Chas (2005), *Arts of Power: Statecraft and Diplomacy*, Institute of Peace Press, Washington.
- García Máñez, Eduardo (2011), *Filosofía del derecho*, Porrúa, México.
- Goldsmith, Jack y Eric Posner (2005), *The Limits of International Law*, Oxford University Press, Oxford.
- Granja Castro, Dulce Ma. y Teresa Santiago Oropeza (coords.) (2011), *Derecho y moral*, UAM, México.
- Heineman, Robert (1996), *Political Science. An Introduction*, McGraw-Hill, Nueva York.
- Kissinger, Henry (2014), *World Order*, Penguin Press, Nueva York.
- Knutsen, Torbjorn (1997), *A History of International Relations Theory*, Manchester University Press, Manchester.
- Lieber, Robert (2000), *No Common Power: Understanding International Relations*, Prentice Hall, Nueva Jersey.
- Little, Richard y John William (eds.) (2006), *The Anarchical Society in a Globalized World*, Palgrave, Nueva York.
- Mansell, Wade, Belinda Meteyard y Alan Thompson (2004), *A Critical Introduction to Law*, Cavendish, Londres.

- Margadant, Guillermo (1996), *Panorama de la historia universal del derecho*, UNAM, México.
- Neila Hernández, José Luis (2001), “La historia de las relaciones internacionales: notas para una aproximación historiográfica”, en *La historia de las relaciones internacionales*, *Ayer*, núm. 42, Madrid.
- Rabkin, Jeremy (2005), *Law Without Nations? Why Constitutional Governments Require Sovereign States*, Princeton University Press, Nueva Jersey.
- Rawls, John (2000), *Teoría de la justicia*, FCE, México.
- Rawls, John (2002), *Justicia como equidad: una reformulación*, Paidós, México.
- Recasens Siches, Luis (2008), *Filosofía del derecho*, Porrúa, México.
- Rengger, N. J. (2000), *International Relations, Political Theory and the Problem of Order*, Routledge, Nueva York.
- Reus-Smit, Christian (Ed.) (2004), *The Politics of International Law*, Cambridge University Press.
- Rosenberg, Justin (2006), “Why is There No International Historical Sociology?”, *European Journal of International Relations*, vol. 12, núm. 3, pp. 307-340.
- Roskin, Michael *et al.* (2000), *Political Science: An Introduction*, Prentice Hall, Nueva Jersey.
- Sandel, Michael (2009), *Justice*, Farrar, Straus, & Giroux, Nueva York.
- Santiago, Teresa (2010), *La paradoja de Hobbes: la construcción de la idea moderna de la guerra*, El centauro, México.
- Sarquís, David (2005), *Relaciones internacionales: una perspectiva sistémica*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Sarquís, David (2012), *La dimensión histórica en el estudio de las relaciones internacionales: el proceso de reconstrucción de sistemas históricos internacionales*, Grial, México.
- Schwarzenberger, Georg (1971), *International Law and Order*, Stevens, Londres.
- Sellers, Mortimer (2006), *Republican Principles in International Law: The Fundamental Requirements of a Just World Order*, Palgrave, Nueva York.
- Shaw, Bernard (2005), *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Soriano, Ramón y Juan Jesús Mora (coords.) (2005), *El nuevo orden americano: ¿la muerte del derecho?*, Almuzara, Córdoba.
- Stadtmüller, Georg (1961), *Historia del derecho internacional público*, Aguilar, Ávila.
- Touraine, Alain (2005), *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*, Paidós, Barcelona.
- Williams, Michael (2005), *The Realist Tradition and the Limits of International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge.

8. La Agenda 2030 y la reforma del sistema para el desarrollo de la ONU

*Beatriz Hernández Narváez**

EL AÑO 2013 marca un importante hito en la reforma del sistema para el desarrollo de las Naciones Unidas. El informe 2013 del entonces secretario general (SG) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Ban Ki-Moon, “Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015”, marca el punto de partida de las negociaciones intergubernamentales que dieron origen a los objetivos de desarrollo sostenible (Sustainable Development Goals o SDG por sus siglas en inglés). Dicho informe fue el resultado de dos amplios procesos intergubernamentales que tuvieron lugar de forma paralela en la primera década del siglo XXI. A esto se le conoció como el proceso de la Agenda post-2015.

Por un lado, el mandato de elaborar objetivos de desarrollo sustentable, de conformidad con los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Rio +20 de 2012 (ONU, 2012). Por el otro, el proceso posterior a los ODM aprobados en 2000, por el cual la Asamblea General de la ONU (AGONU) solicitó al secretario general, mediante su resolución A/RES/65/1 (ONU, 2010), identificar y presentar opciones sobre los siguientes pasos para avanzar la agenda de desarrollo del milenio más allá de su término en 2015.

Contrario a lo ocurrido con la elaboración de los ODM, el proceso de la Agenda post-2015 se caracterizó por las amplias consultas tanto al interior como al exterior de la ONU: expertos en desarrollo, personalidades de alto nivel, el mundo académico, fun-

* Miembro del Servicio Exterior Mexicano desde 2003. Ha sido delegada de México ante la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), así como representante de México en temas presupuestales y financieros de todos los organismos con sede en Ginebra. Actualmente es responsable de temas de cooperación en la Embajada de México en Francia.

cionarios del sistema de desarrollo de la ONU, las empresas, la sociedad civil y el público en general.¹

Además de hacer un balance de los logros alcanzados en el cumplimiento de los ODM, el informe 2013 del SG identificaba que después de 2015 iniciaba una nueva era que requería una nueva visión del desarrollo, con un marco flexible, que tuviera al desarrollo sostenible como piedra angular de las actividades operacionales a nivel global. Tanto en dicho informe como en el documento final de Río +20 se menciona la necesidad de una agenda universal, transformadora e integrada, que requería de una ONU más coherente y eficaz para prestar asesoría y apoyo a los países. Un sistema multilateral, que para abordar de forma urgente los problemas que obstaculizan el desarrollo sostenible, debe ser inclusivo, transparente, coherente, reformado y fortalecido.

El presente artículo analiza —y en ciertos casos cuestiona— las principales propuestas que se están discutiendo para reformar el sistema de desarrollo de la ONU; proceso que forma parte de una discusión más amplia en el marco de las reformas propuestas por el noveno secretario general de la ONU, Antonio Guterres, tras su elección en octubre de 2016.

Lo que verdaderamente está en juego en esta discusión, pero sobre todo de los resultados que arroje, es la legitimidad de la ONU, de su mandato, de la validez e importancia del multilateralismo en una época en la que las acciones unilaterales y las políticas aislacionistas que apelan a la protección de una soberanía mal entendida comienzan a recobrar fuerza.

La aprobación de la Agenda 2030. Un cambio de paradigma

Una agenda universal, transformativa e integrada
que anuncia un hito histórico para nuestro mundo.
Ban Ki-moon, secretario general de la ONU (2006-2016)

El 25 de septiembre de 2015, la AGONU adoptó formalmente la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Un plan de acción transformador, el cual reafirma que la erradicación de la pobreza sigue siendo el mayor desafío del mundo; dicho plan establece 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarca las esferas

¹ Entre estas consultas destacan el Panel de Alto Nivel de personas eminentes sobre la Agenda post-2015 (HLP por sus siglas en inglés), la consulta del Pacto Mundial de la ONU, la red de soluciones para el desarrollo sustentable (SDSN), las 88 consultas nacionales y 11 temáticas del Grupo de Desarrollo de la ONU lideradas por el PNUD y la campaña de voto a nivel mundial My World.

económica, social y ambiental; una agenda universal con la promesa de “no dejar nadie atrás”, que pone a las personas y su dignidad en el centro de los esfuerzos y, además, hace un llamado para transformar la economía y las pautas de consumo y producción, protegiendo y respetando el medio ambiente, la dignidad y los derechos de todas las personas. Una agenda que tiene por objeto terminar la tarea incompleta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en la que se reafirma la importancia de contar con instituciones eficaces, tener una financiación adecuada y alianzas a todos los niveles para lograr el desarrollo sostenible.

Al ser un compromiso universal, todos los países —en desarrollo o desarrollados por igual— están preocupados en su realización, puesto que el lento crecimiento económico, las desigualdades sociales y la degradación ambiental con sus consecuencias globales presentan desafíos sin precedentes que atañen a toda la comunidad internacional. A pesar de ser universal, la Agenda reconoce que la consecución de los ODS afecta, aunque de manera diferente y en distinta medida, a todas las personas.

Bajo estas características, la Agenda 2030 representó un cambio radical en la forma de concebir el desarrollo. Ésta tiene importantes consecuencias para los países, tanto en la planificación y coordinación de sus planes de desarrollo locales, regionales y nacionales, como en la construcción de alianzas; incluso, en la forma de definir, coordinar y ejecutar agendas y seleccionar prioridades.

Pero la Agenda 2030 también implica una transformación para la ONU y toda la gama de agentes involucrados en el desarrollo sostenible. Para ellos, por igual, se requiere un cambio radical. La misma forma de operar ya no es más una opción. Así lo entendieron los Estados miembro de la Organización, quienes con la adopción de la histórica resolución 71/243 sobre la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo² (conocida como QCPR por sus siglas en inglés), establecieron una hoja de ruta para fortalecer la gobernanza del sistema de desarrollo de la ONU y de sus actividades operacionales.

La resolución reconoce que el sistema de desarrollo de la ONU debe ser más transparente y eficaz, mejorar su coordinación, coherencia, eficacia y eficiencia en y entre todos sus niveles, reducir duplicaciones y mejorar los mecanismos de rendición de cuentas. Ello con el objetivo de mejorar la planificación estratégica, la ejecución y la evaluación en apoyo a los esfuerzos de los países para la aplicación de la Agenda 2030.

² La resolución QCPR es el principal instrumento de política de la AGONU en temas de desarrollo. Establece las orientaciones normativas estratégicas de la cooperación para el desarrollo que debe seguir el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, así como las modalidades operacionales de esa cooperación en los diferentes países.

Para llevar a cabo los cambios necesarios, la resolución solicitó al secretario general elaborar un documento estratégico para todo el sistema con diversas opciones para mejorar la coordinación y la labor de supervisión de los Estados miembros. En atención a este mandato, Antonio Guterres presentó, en junio de 2017, un informe preliminar con su visión sobre el nuevo posicionamiento del sistema de desarrollo a fin de cumplir la Agenda 2030.³ Esta visión es un componente fundamental de su programa general de reformas, que incluyen una revisión de la estructura para la paz y la seguridad, cambios en la gestión interna, revisión de las estrategias y planes de acción para alcanzar la paridad de género, poner fin a la explotación y el abuso sexuales y fortalecer las estructuras de lucha contra el terrorismo.

En la presentación del informe ante el Consejo Económico y Social (ECOSOC), el SG Guterres enfatizaba: “Necesitamos cambiar a fin de cumplir la promesa del desarrollo sostenible, los derechos humanos y la paz para nuestros nietos. Y no tenemos tiempo que perder” (ONU, 2017c).

Las 38 ideas y acciones preliminares propuestas en este primer informe se nutrieron de análisis e informes previos,⁴ así como de los resultados que arrojó un examen exhaustivo de las funciones y la capacidad del sistema; el primero en la historia de la ONU en realizarse a nivel de todo el sistema de desarrollo. Para entender la complejidad del ejercicio que emprendió el Secretariado de la ONU y darse una idea de la intrincada relación de los diferentes mecanismos, fondos, programas, comisiones, comités y foros de alto nivel, de acuerdo con el órgano principal que reportan en temas de desarrollo, véase la figura 8.1 sobre el sistema de Naciones Unidas.

Sin embargo, en esta figura no se reflejan dos mecanismos de coordinación interna del Secretariado de la ONU, los cuales han crecido en importancia y que en las reformas propuestas por el SG Guterres se les otorga un papel preponderante en la nueva configuración del sistema de desarrollo de la ONU. Éstos son:

- 1) La *Junta de jefes ejecutivos para la coordinación* (CEB por sus siglas en inglés). Bajo el liderazgo del SG, participan los directores generales y jefes ejecutivos de los Fondos y Programas, 15 agencias especializadas y tres organizaciones relacionadas. El CEB establece orientaciones de dirección y coordinación a todo el sistema ONU, a partir de sus tres pilares: el Comité de Alto Nivel de Programas, el Comité de Gestión y

³ Documento A/72/124-E/2018/3.

⁴ En particular, destaca la labor del Grupo de Asesores Independientes (GAI) creado por ECOSOC una vez aprobada la Agenda 2030 mediante la resolución A/70/1. Las propuestas del GAI fueron presentadas al ECOSOC en junio de 2016 en el marco de la segunda fase de los Diálogos sobre el posicionamiento a largo plazo del sistema de desarrollo de la ONU, en el contexto de la Agenda 2030.

el Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo. Los antecedentes del CEB datan de 1946 cuando se establece el Comité de Administración y Coordinación como un Comité Permanente del ECOSOC, a raíz de la resolución 13 (III), cuya función era supervisar los acuerdos entre la ONU y las agencias especializadas y asegurar la coordinación de los programas aprobados por los órganos de decisión de las diferentes organizaciones del sistema ONU.

- 2) El *Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo* (UNDG, por sus siglas en inglés). Creado en 1997 por el entonces SG Kofi Annan,⁵ integra a los jefes ejecutivos de 32 agencias del sistema ONU. Es un foro de concertación en el que se establecen prioridades estratégicas en materia de desarrollo a nivel global, regional y local (en este último nivel vía el programa de coordinadores residentes en cada país). El UNGD elabora documentos de política y guías de acción sobre las actividades operacionales de desarrollo en el sistema ONU, alienta la cooperación entre los programas, publica documentos de posición sobre temas relevantes y promueve “eficiencias de gestión” en el sistema de desarrollo de la ONU. A pesar de su creciente importancia, la participación en el UNGD es voluntaria y actualmente hay agencias clave para la Agenda 2030 que no forman parte de él (por ejemplo, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual).

Las limitantes de ambos mecanismos radican en que sus decisiones se toman por consenso y una vez adoptadas, no necesariamente tienen carácter vinculante *per se*. Aunado al hecho de que, por tratarse de mecanismos interinstitucionales de gestión interna del Secretariado, existe un vacío importante en términos de rendición de cuentas. Ninguno de ellos reporta formalmente sobre su trabajo o resultados a los Estados miembro de la Organización, ni por conducto de la AGONU o el (ECOSOC), ni por los órganos de gobierno de cada agencia participante.⁶

Los resultados preliminares del estudio presentado ante el ECOSOC indicaron que:

- El sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo no ha completado su transición de los ODM a los ODS. Por ejemplo, la financiación y el personal siguen en gran medida concentrados en programas que corresponden a un número limitado de ODS,

⁵ La creación del UNGD se formalizó a raíz del endoso, por parte de la AGONU, del Informe del secretario general Annan intitulado “Renovar las Naciones Unidas: un programa de reforma”, disponible en: [<https://undocs.org/es/A/51/950>].

⁶ El único mecanismo de rendición de cuentas son los informes que presenta el SG a la AGONU y al ECOSOC, principalmente sobre la aplicación de la QCPR.

particularmente aquellos que son una continuación de los ODM. El estudio arrojó que más del 50% del presupuesto del sistema sigue destinándose a tareas referentes a los ODS uno a seis.

- Existen lagunas y vacíos en funciones importantes para la Agenda 2030, entre éstos: capacidad de gestión de datos y asesoramiento de políticas integradas. Los recursos del conocimiento se encuentran dispersos entre las entidades o agencias, lo cual impide la presentación de resultados por la falta de coherencia general en la recopilación de datos en todo el sistema.
- El sistema funciona esencialmente a partir de marcos temáticos, reforzados por la orientación sectorial de los ODM. Aunado a ello, persiste una fuerte competencia entre las agencias del sistema, lo cual genera fragmentación, duplicación de funciones e ineficiencias.
- Falta de claridad de funciones, por ejemplo, las Comisiones Regionales y las estructuras regionales de otras entidades o agencias especializadas del sistema para el desarrollo realizan tareas analíticas muy similares. La superposición de funciones conlleva a ineficiencias, falta de coordinación y gastos innecesarios.
- Persisten procesos administrativos superfluos e ineficientes. Existen grandes oportunidades de establecer servicios integrados, consolidar oficinas nacionales o regionales y con ello, lograr eficiencias y economías en la gestión.
- Altos niveles de financiación para la Agenda 2030 son recursos “etiquetados”, destinándose a unos cuantos objetivos, dejando de lado a los denominados “nuevos objetivos” (objetivos: 6, 7, 9, 12, 13, 14, 15). Adicionalmente, los montos de fondos fiduciarios multidonantes es mínimo, lo cual reduce la capacidad de alcanzar sinergias, incentivar el trabajo intersectorial y fomentar la colaboración entre entidades.
- Incoherencia en la aplicación de la Agenda 2030 en terreno, lo cual requerirá de una nueva generación de equipos en los países. Los representantes de cada agencia u organismo especializado en los países responden ante los jefes de sus respectivas entidades y no dependen ni reportan al coordinador residente respecto de las actividades que corresponden a todo el sistema.
- Sistema de gobernanza fragmentado entre los diferentes órganos rectores, con limitada o nula interacción entre ellos y el ECOSOC. Ello dificulta el grado de supervisión necesario para garantizar que el sistema presente un apoyo cohesionado respecto de la aplicación de la Agenda 2030. Además, cada entidad depende de su órgano rector respectivo, lo cual impide que la AGONU o el ECOSOC impongan en cada entidad la responsabilidad de los mandatos referentes a todo el sistema.

Si bien los temas de coherencia y colaboración han ganado importancia con los años y han sido integrados en el trabajo del CEB y el UNDG, estos mecanismos, como se mencionó, funcionan sobre la base del consenso y formalmente no responden a los órganos rectores. Además, su naturaleza voluntaria es una laguna importante en el régimen de rendición de cuentas del sistema de desarrollo de la ONU y en su relación con los Estados Miembros, acerca de cuestiones que atañen a todo el sistema y no a una agencia, programa o fondo en específico.

Como bien lo señaló en su momento el grupo de asesores independientes elegido por ECOSOC, en ocasión de su informe final de 2016, el UNDG “es también un ejemplo de coordinación sin autoridad —un arreglo voluntario entre pares para intercambiar información y comprometerse a trabajar juntos sin que exista un mecanismo real de monitoreo o de hacer cumplir sus compromisos” (ITA, 2016: 9).⁷

Las propuestas de reforma del sistema de desarrollo en curso

A partir de la publicación del informe preliminar del SG Guterres en junio de 2017, se han realizado diversas consultas con los Estados miembro. Éstas, junto con la finalización del estudio de todo el sistema que se evocó precedentemente, dieron lugar al informe presentado en diciembre de 2017.

El documento fue discutido en la sesión principal del ECOSOC de julio de 2018 y presenta siete grandes cambios que se refuerzan mutuamente y que abarcan una serie de medidas a partir de las 38 recomendaciones formuladas en el informe preliminar de junio de 2017. La siguiente figura sintetiza dichas recomendaciones y especifica cuáles pueden realizarse de acuerdo con mandatos preestablecidos y cuáles requieren de una decisión por parte de los Estados miembro:

A continuación, se detallan y comentan los grandes rubros de recomendaciones del SG Guterres, ordenados por la autora, de acuerdo con los cambios requeridos en la gobernanza del sistema de desarrollo de la ONU a nivel global, regional y nacional.

A nivel global

I. Mayor orientación estratégica, transparencia y rendición de cuentas

Desde la Conferencia de Rio+20, los Estados miembro acordaron el establecimiento de la Reunión del Foro de Alto Nivel, en el marco del ECOSOC, para dar seguimiento a

⁷ Traducción de la autora.

la consecución de los ODS. A pesar de este logro, el ECOSOC debería tener un papel más prominente que en el pasado, a fin de liderar, coordinar y monitorear los esfuerzos del sistema de desarrollo de la ONU en su conjunto.

El informe del SG reconoce la necesidad de reforzar la función del ECOSOC y para ello propone institucionalizar la serie de sesiones del Consejo sobre actividades operacionales para el desarrollo, como una plataforma en la que se rindan cuentas sobre el desempeño del sistema en relación con la Agenda 2030. Sin embargo, se considera conveniente cambiar la orientación del QCPR para hacerlo un verdadero instrumento de monitoreo de los ODS en el que también se incluya a las agencias especializadas, mediante el acuerdo de sus órganos de gobierno para adherirse a la misma.⁸

Cuadro 8.1. Distribución regional, número de miembros y composición actual de las juntas ejecutivas de los fondos y programas en Nueva York

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) 36 miembros		Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) 36 miembros	
África (8 miembros)	Botswana, Burkina Faso, Camerún, Egipto, Gambia, Mauricio, Ruanda, Sudáfrica	África (8 miembros)	Angola, Benín, Burundi, Camerún, Djibouti, Ghana, Marruecos, Sudán
Asia (7 miembros)	Camboya, China, India, Irán, República de Corea, Arabia Saudita, Vanuatu	Asia (7 miembros)	Arabia Saudita, Bangladesh, China, Mongolia, Paquistán, República de Corea, Turkmenistán
América Latina y el Caribe (5 miembros)	Antigua y Barbuda, Brasil, Cuba, México, Panamá	América Latina y el Caribe (5 miembros)	Antigua y Barbuda, Brasil, Colombia, Guatemala, México
Europa del Este (4 miembros)	Albania, Moldova, Federación de Rusia, Ucrania	Europa del Este (4 miembros)	Belarrús, Chequia, Lituania, Federación de Rusia

⁸ En virtud de los arreglos de las agencias especializadas con la ONU, los mandatos de la QCPR no son vinculantes para los primeros. El cumplimiento de la QCPR es estrictamente voluntario, además, no hay una práctica consistente entre los organismos especializados para que sus órganos rectores tomen nota, endosen o aprueben el contenido de la resolución y exijan su cumplimiento.

Europa y otros países (12 miembros)	Australia, Bélgica, Canadá, Irlanda, Italia, Mónaco, Noruega, Suecia, Países Bajos, Turquía Reino Unido, Estados Unidos	Europa y otros países (12 miembros)	Austria, Canadá, Dina- marca, Estados Unidos, Francia, Italia, Luxem- burgo, Países Bajos, Portugal, Suecia, Suiza, Reino Unido
Programa Mundial de Alimentos (PMA)		Organismo de Obras Públicas y Socorro	
36 miembros (18 electos por ECOSOC y 18 por el Consejo de la FAO)		para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) 28 miembros y 3 observadores	
Lista A – África (9 miembros)	Argelia, Angola, Burkina Faso, Congo, Egipto, Guinea Ecuatorial, Le- soto, Nigeria, Sudán	Países árabes (8 miembros)	Egipto, Jordania, Kuwait, Líbano, Qatar, Arabia Saudita, Repúbli- ca Árabe Siria, Turquía, Emiratos Árabes Unidos
Lista B – Asia (7 miembros)	Afganistán, Arabia Saudita, China, Irán, Kuwait, Paquistán, República de Corea	América Latina y el Caribe (1 miembro)	Brasil
Lista C – América Latina y el Caribe (5 miembros)	Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, México	Europa y otros países (18 miembros)	Australia, Bélgica, Cana- dá, Dinamarca, Finlan- dia, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, España, Suecia, Suiza, Reino Uni- do, Estados Unidos
Lista D – Europa y otros países (12 miembros)	Alemania, Bélgica, Ca- nadá, España, Estados Unidos, Irlanda, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía	Miembros observadores (3)	Unión Europea, Liga Árabe y Palestina
Lista E – Europa del Este (3 miembros)	Hungría, Polonia, y Federación de Rusia		

Fuente: Elaboración propia con datos de la ONU, disponibles en: [<https://www.undp.org/content/undp/en/home/executive-board/membership.html>], [https://www.unicef.org/about/execboard/index_42661.html], [<https://executiveboard.wfp.org/members-board>], [<https://www.unrwa.org/who-we-are/advisory-commission/members-advisory-commission>].

Adicionalmente, sería deseable que el ECOSOC pudiera revisar y establecer las prioridades del sistema, así como dirimir las incoherencias y duplicaciones existentes entre las diferentes entidades. En ese sentido, como lo propuso el grupo de asesores independientes, sería deseable en un primer momento realizar una evaluación externa e independiente de los mandatos de todas las entidades del sistema de desarrollo de la ONU, a fin de identificar superposiciones, reducir costos operativos, mejorar la eficiencia y, en su caso, realizar fusiones de entidades en donde sea necesario y deseable. En lugar de eso, el SG se limita a proponer el establecimiento de una función de evaluación independiente a nivel de todo el sistema, la cual sería administrada por el Departamento de Gestión y que rendiría cuentas directamente al ECOSOC. Esto representa una estructura adicional, en el ya complejo organigrama de las instituciones de supervisión, investigación y evaluación al interior de la ONU. Además, no se especifica la línea de mando, ni la delimitación de funciones de dicha entidad frente a las otras oficinas de evaluación ya existentes del sistema de Naciones Unidas.

Por otro lado, el SG Guterres propone la creación de una junta ejecutiva unificada para los fondos y programas con sede en Nueva York. Esta no es una idea nueva, pero hasta el momento no ha logrado eco entre los Estados miembro. La proliferación de juntas ejecutivas genera ineficiencia y fragmentación, sobrecarga el trabajo del ECOSOC, que recibe los informes anuales de cada junta ejecutiva y, además, no fomenta la colaboración de manera integrada en pro de la Agenda 2030.

Esta propuesta depende de una decisión estrictamente política y, por ende, del acuerdo expreso de los Estados miembro. Requiere de la voluntad política, particularmente de los donantes, para “ceder” el lugar privilegiado del que actualmente gozan en las juntas y comprometerse a una distribución regional más equitativa —y universal— con los países en desarrollo.

La representación actual de las juntas ejecutivas no es el reflejo de la membresía actual de la ONU, perpetúa la división norte-sur y favorece a los donantes en la toma de decisiones; elementos que van en contra de los principios de universalidad y de “no dejar nadie atrás” que forman parte del *ethos* de la Agenda 2030.

II. *Elaboración de documento estratégico para todo el sistema*

A fin de garantizar la responsabilidad colectiva y acelerar la armonización del apoyo prestado por el sistema de desarrollo de la ONU a la Agenda 2030. El documento estratégico es presentado por el SG como “el instrumento” para la rendición de cuentas, el cual, si bien tiene una primera vigencia de dos años, se espera que posteriormente sea alineado al ciclo de cuatro años de la QCPR.

El documento estratégico 2018-2019, que se incluye como anexo del documento A/72/684, se basa en cuatro principios rectores: *i)* coherencia y armonización en apoyo a la Agenda 2030; *ii)* funciones en todo el sistema que deben reforzarse; *iii)* instrumentos para medir resultados colectivos en todo el sistema, y *iv)* mecanismos de financiación más eficaces.

De entrada, se considera que dicho documento es muy limitado para servir de base como instrumento de orientación estratégica que establezca líneas de acción y objetivos para el cumplimiento de todo el sistema. Es decir, un marco de referencia integral que permita orientar los esfuerzos del sistema global, regional y nacional e identificar oportunidades de trabajo intersectorial, con indicadores y metas específicos para facilitar el seguimiento y monitoreo.

Por el contrario, el documento se limita a enumerar las acciones de gestión interna que se esperan realizar, basadas en las 38 recomendaciones del informe del SG de julio de 2017. Principalmente, se sugiere fortalecer el UNDG así como el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD); este último como instrumento de planificación más importante de la ONU a nivel país. Adicionalmente, se propone realizar un examen estratégico —mediante el CEB— sobre el apoyo que presta el sistema de Naciones Unidas para el desarrollo en la realización de la Agenda 2030.

Desafortunadamente, los problemas de incoherencias, superposiciones y falta de claridad de funciones, identificados en la evaluación del sistema, no se atienden de manera frontal en el documento. Por ejemplo, no se define cuál debe ser el papel de las agencias y organismos especializados, cuya participación es clave en la puesta en marcha de la Agenda 2030. Tampoco se aclara de qué forma se buscará subsanar los vacíos en la cobertura de ciertos ODS que actualmente están desatendidos, ni cómo se designarán las funciones y responsabilidades entre las entidades del sistema para el debido cumplimiento de los ODS.

Al dejar al CEB la tarea de realizar un examen sobre el apoyo del sistema en su conjunto, se perpetúa la laguna existente en términos de rendición de cuentas. En estricto sentido, la designación de tareas entre las entidades tendrá que realizarse de común acuerdo (aspecto voluntario y por consenso), sin que haya una responsabilidad asignada ni compromisos formales para la obtención y presentación de resultados.

En materia de presentación de resultados en el sistema, el documento estratégico se limita a sugerir que el UNDG presente, a más tardar en 2021, información agregada y se ponga en marcha una plataforma en línea que permita dar seguimiento a las contribuciones del sistema en su conjunto a los avances de la implementación de los ODS. Estas ideas, si bien podrían contribuir a la transparencia y monitoreo del apoyo del sistema a la Agenda 2030, deberían ser de carácter obligatorio para todas las entidades

del sistema de desarrollo de la ONU, de suerte que tanto la plataforma como eventuales informes del UNDG formen parte de las discusiones intergubernamentales en el marco de la reunión de Alto Nivel del ECOSOC.

Con base en esta información, el ECOSOC estaría en posición de corregir incoherencias y duplicaciones de esfuerzos, al tiempo de identificar y señalar a las entidades que no están realizando acciones a favor de los ODS, de acuerdo con sus áreas de competencia. En otras palabras, actuar como el máximo órgano responsable de crear una armonización y coherencia a lo largo de todo el sistema, en pro de una efectiva aplicación de la Agenda 2030.

Finalmente, para efectos de reforzar la transparencia, el informe del SG sugiere que todas las entidades del sistema de desarrollo de la ONU se sumen a la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI), lanzada en el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Accra (2008), la cual compromete a los participantes a hacer pública la información sobre el uso de ayuda oficial al desarrollo (AOD), para generar confianza a los países, los donantes y a la ciudadanía en su conjunto.

Actualmente, sólo 12 organismos del sistema ONU para el desarrollo se han adherido a la IATI. Éstos son: la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (IFAD, por sus siglas en inglés), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP), la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), el Fondo de Naciones Unidas para la Población (UNFPA), ONU Mujeres, el Programa Mundial de Alimentos, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Salud (OMS). La adhesión de los organismos, fondos y programas restantes dependerá, bajo los arreglos institucionales actuales, del compromiso y voluntad del secretariado de cada entidad y de una decisión expresa de sus órganos rectores respectivos.

III. Un enfoque sobre las alianzas común para todo el sistema

Con la aprobación de la resolución A/RES/70/1, los Estados miembro reconocieron que la puesta en práctica de la Agenda 2030, tan amplia y ambiciosa, requería de una Alianza Mundial revitalizada que conlleva una intensa participación mundial para respaldar el cumplimiento de todos los ODS y metas, aglutinando a los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, el sistema de Naciones Unidas y otras instancias concernidas.

En este esfuerzo, la ONU debe actuar como catalizador y aprovechar su poder de convocatoria para ayudar a los países a forjar las alianzas que se requieren a nivel nacional, regional y global, y promover soluciones innovadoras que estén a la altura de los retos que deberá superar la Agenda 2030.

El informe del SG reconoce que la experiencia en materia de alianzas es variable en la ONU, éstas se encuentran fragmentadas y, por lo general, su enfoque es limitado, al centrarse primordialmente en proyectos. Además, reconoce la urgente necesidad de establecer procedimientos estandarizados para la generación de alianzas a lo largo del sistema que promuevan la colaboración y reduzca los riesgos, fortalezca la integridad y la diligencia debida a lo largo de todo el sistema.⁹

Para ello, el SG Guterres propone una serie de medidas tendientes a fortalecer la gobernanza de las alianzas, mediante el Pacto Mundial de la ONU,¹⁰ promover la diligencia debida, establecer un enfoque común sobre alianzas a lo largo del sistema, reforzar los esfuerzos tendientes a la cooperación Sur-Sur y continuar la alianza con el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales.

Estas medidas, aunque deseables y necesarias, se estiman limitadas. Es necesario ampliar el alcance y dotar de mecanismos eficaces a la Oficina de las Naciones Unidas para las Asociaciones de Colaboración a fin de que: *i)* desarrolle procedimientos estandarizados para las alianzas, simplificando y armonizando las diferentes reglas, procedimientos y buenas prácticas de gestión que existen a lo largo del sistema; *ii)* establezca una base de datos para dar guía sobre buenas prácticas y alianzas, que pueda ser compartido y aprovechado por todas las entidades del sistema; *iii)* aglutine al personal dedicado a alianzas de los fondos, programas y agencias especializadas para aprovechar sus conoci-

⁹ Existen episodios lamentables de corrupción y riesgos en la imagen de la ONU asociados con alianzas globales. Uno de los más conocidos es el caso de malversación de fondos del programa Petróleo por alimentos, que implicó directamente al secretario general Kofi Annan por las fallas administrativas identificadas en la gestión y supervisión de la iniciativa. El escándalo surgido en 2005 empañó los grandes logros del programa, el cual ayudó a millones de iraquíes privados de los servicios más elementales en virtud del embargo económico y comercial al régimen de Sadam Hussein.

¹⁰ El Pacto Mundial es una iniciativa que considera 10 principios para promover el desarrollo sostenible, en las áreas de derechos humanos, normas laborales, medio ambiente y lucha contra la corrupción, en las actividades y estrategias de negocios de las empresas. Actualmente, más de 1,300 entidades de 145 países se han adherido al Pacto. Fue creado, a partir del anuncio que hiciera el entonces secretario general Kofi Annan en el Foro Económico de Davos de 1999, invitando a los líderes económicos a adoptar los principios de responsabilidad corporativa. Operativamente, el Pacto Mundial fue inaugurado el 26 de julio de 2000, en Nueva York. La adhesión al Pacto es estrictamente voluntaria y si bien no es un ente regulador que vigile el cumplimiento de los principios, su valor agregado radica en la responsabilidad ante el público que manifiestan las empresas, los trabajadores y la sociedad civil para el cumplimiento de los principios que enarbola.

mientos y experiencias, reducir costos y promover la coordinación entre los diferentes esfuerzos de alianzas existentes o potenciales; *iv*) realice un monitoreo y supervisión de todas las alianzas en el sistema en apoyo a la Agenda 2030, y *v*) reporte de sus acciones a la AGONU y a la reunión del Foro Político de Alto Nivel del ECOSOC, por conducto de los informes del secretario general.

Asimismo, la alianza con el Banco Mundial debe ampliarse con otras instituciones financieras internacionales y regionales, a fin de facilitar a los países, particularmente aquellos en situación de vulnerabilidad, a acceder a recursos para la realización de actividades en el cumplimiento de los ODS.

IV. Un nuevo pacto de financiación entre los Estados miembro y el sistema de Naciones Unidas para el desarrollo

El SG propone un nuevo pacto de financiación más flexible y sostenible, con base en el reconocimiento manifestado en la resolución A/RES/71/243. Dicho pacto tendría cuatro componentes:

- a*) Incremento de las contribuciones obligatorias que se asignan a las entidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, el cual pasaría de 21.7% del total de las contribuciones a la ONU a 30% en los próximos cinco años.
- b*) Reducir el nivel de contribuciones voluntarias “etiquetadas”, cuyo porcentaje actual, para las actividades relacionadas con el desarrollo, es de alrededor de 95%. Para lograr dicha reducción, se propone duplicar los fondos fiduciarios interinstitucionales de 1 700 mdd en 2016 a 3 400 mdd para 2023 y aumentar los fondos temáticos propios de cada entidad de 407 a 800 mdd.
- c*) Garantizar la financiación suficiente y previsible de un sistema revitalizado de coordinadores residentes, estimado en 255 mdd anuales. Adicionalmente, se recomienda la creación de un fondo de integración discrecional dotado de 35 mdd —con cargo a contribuciones extrapresupuestarias— a fin de que cada coordinador residente cuente con 270 000 dólares anuales para el apoyo a los países en la definición de políticas integradas.
- d*) Finalmente, la capitalización del Fondo de Política Común para promover la Agenda 2030 (290 mdd anuales) y un incremento en las contribuciones al Fondo para la Consolidación de la Paz.

En conjunto, estas inversiones representarían un incremento del 2% de los 29 500 mdd que la ONU recibió por concepto de contribuciones para las actividades operacionales para el desarrollo en 2016. Desde el punto de vista del SG, esta suma es el monto mínimo necesario para permitir que la ONU cuente con las capacidades para hacer frente a los desafíos de la Agenda 2030.

En contraparte, el SG propone acciones específicas para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas y la presentación de informes respecto de los resultados obtenidos mediante la acción de todo el sistema. Entre éstas: presentación de informes anuales, que incluyan a partir de 2021, información agregada sobre resultados; adhesión de todas las entidades al IATI; el cumplimiento irrestricto de las políticas de recuperación de gastos y la asignación de al menos el 15% de los recursos extrapresupuestarios a actividades conjuntas.

Estos elementos son sin duda necesarios. En la medida en que el sistema de desarrollo de la ONU sea transparente, eficiente y obtenga resultados será posible atraer más donantes que estén dispuestos a realizar inversiones.

Un aspecto poco abordado, no obstante, es cómo identificar y hacer más visible el uso de las contribuciones obligatorias. Hasta ahora una caja negra en las discusiones presupuestarias, este tema tendría que estar en las discusiones del Pacto de financiación, si acaso el secretario general desea lograr el consenso de los Estados miembro para un incremento de las contribuciones básicas.

No se trata de un tema menor, puesto que si la tendencia a depender de las contribuciones extrapresupuestarias se mantiene, se irá erosionando aún más la neutralidad de las actividades operacionales para el desarrollo, pero también el carácter multilateral y universal del sistema de desarrollo.

Desafortunadamente, en el contexto político actual, se percibe muy complejo un avance sustantivo en este rubro. Las negociaciones presupuestales en Nueva York para el presupuesto 2020-2021 darán inicio desde la sesión principal de la AGONU en otoño de este año. Si no hay un acuerdo al menos de principio en esta sesión, difícilmente se vislumbra un resultado positivo en 2019. Se requerirá que los Estados miembro demuestren voluntad y compromiso político para destinar mayores recursos al pilar de desarrollo, en consonancia y al mismo nivel de compromiso demostrado en la adopción de la Agenda 2030.

A nivel regional

V. Un enfoque regional renovado, complementado con el fortalecimiento del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

Las regiones son cada vez más importantes en el sistema político internacional. Además de ser actores de desarrollo claves, proveen capacidades humanas y financieras y facilitan el compromiso político de los países. En el sistema ONU, las funciones de apoyo regional se encuentran dispersas y poco coordinadas. La labor regional se realiza, por un lado, por las Comisiones Regionales, con base en Bangkok, Beirut, Addis Abeba, Ginebra y Santiago. Adicionalmente, el UNDG ejerce ciertas labores de coordinación regional, por medio de la elaboración y aplicación de los MANUD. Ambos mecanismos están a su vez apoyados por la Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo (DOCO, por sus siglas en inglés).

A estas entidades, se suman las oficinas regionales de los organismos y agencias especializadas, cuyas funciones y sedes varían enormemente, así como ciertas actividades de carácter regional del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, a partir de su Cuenta para el Desarrollo, el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Paz y el Desarrollo y el Fondo Fiduciario de Cooperación Técnica.

La proliferación de entidades, presentes actualmente en 54 ciudades del mundo, sin funciones claramente definidas, provocan ineficiencias, altos costos de administración, duplicación de tareas y desaprovechamiento de conocimiento y capacidades de gran valor. Las superposiciones por lo general son el resultado de la competencia por los recursos y las exigencias de los Estados miembro.

El informe del SG reconoce que el nivel regional “debe servir de punto de encuentro y brindar asesoramiento sobre políticas integradas, apoyo normativo y capacidad técnica” (ONU, 2017: 27). Para alcanzar este objetivo y resolver los problemas identificados en la evaluación interna realizada a todo el sistema, el SG propone clarificar la distribución de tareas entre sus estructuras regionales y el Departamento de Asuntos Económicos Sociales, así como fomentar la coordinación en los mecanismos existentes en el marco del UNDG y la participación del grupo en las consultas sobre desarrollo sostenible organizadas por las Comisiones Regionales.

Para racionalizar y maximizar la presencia regional, en 2019 se presentará a los Estados miembro una serie de opciones de reestructuración del dispositivo regional de Naciones Unidas, como parte del informe anual del SG al ECOSOC. Sin duda, este tema será uno de los más complejos en el marco de la reforma. La presencia física de la ONU es un tópico que genera rípidas discusiones entre los Estados miembro, sobre todo

cuando se propone la supresión, relocalización o reubicación de oficinas entre las sedes actuales. Además, no queda claro si entre las propuestas del SG se incluirá la presencia regional de las agencias y organismos especializados, cuyos dispositivos no necesariamente coinciden con el de las Comisiones Regionales ni con el de fondos y programas. Estrictamente hablando, el ECOSOC no tiene mandato para decidir sobre la presencia de las oficinas regionales de los organismos especializados, pero si éstas han de suprimirse de toda discusión, se dejará a medias una reforma por demás necesaria para asegurar una red regional que sea más coherente y eficaz y que permita lograr el asesoramiento de políticas integradas que exige la Agenda 2030.

A nivel nacional

VI. Nueva generación de equipos de la ONU para el desarrollo con la Agenda 2030 y un sistema de coordinadores residentes imparcial y con mayores facultades

La resolución 71/243 solicitó al SG una propuesta amplia sobre mejoras en el sistema de coordinadores residentes, partiendo de la base de fortalecer su liderazgo y responsabilidad *vis a vis* los equipos de las Naciones Unidas en los países. El secretario general reconoce que el sistema de coordinadores residentes ya no es lo suficientemente sólido para responder a las exigencias de la Agenda 2030, por lo que propone:

- a) Profesionalizar el perfil de los coordinadores residentes, con personal experto en desarrollo sostenible, dotes de liderazgo, formación de equipos y de comunicación. Personal con capacidad para aprovechar los conocimientos técnicos y recursos de todo el sistema y con una amplia comprensión de los marcos normativos en desarrollo, aspectos humanitarios y consolidación de la paz.
- b) Establecer un sistema de selección de coordinadores residentes basado en el mérito y las competencias. Un sistema más transparente e independiente.
- c) Dotar de mayores facultades a los coordinadores residentes, aunado al fortalecimiento del sistema actual de evaluación del desempeño, a fin de incluir una rendición de cuentas de 360 grados, en la que el coordinador residente evalúe la actuación de los miembros del equipo en el país y los jefes del equipo en el país evalúen a su vez al coordinador residente.
- d) Contar con una dotación mínima de funcionarios en las oficinas de coordinadores residentes (cinco funcionarios sustantivos), más personal nacional e internacional, cuyo número y perfiles se definirían según el contexto de cada país.

- e) Separar las funciones del coordinador residente y las del representante residente del PNUD; si bien se propone mantener en la práctica la coubicación en locales comunes y seguir utilizando los servicios auxiliares del PNUD (administrativas y operacionales).
- f) Transferir a la Oficina de Coordinación de Operaciones para el Desarrollo las funciones de gestión y supervisión de los coordinadores residentes, que antes asumían los directores regionales del PNUD. De esta manera, los coordinadores residentes tendrían una relación jerárquica directa con el secretario general y, por ende, se tendría una estructura más imparcial, desvinculada del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Sin duda, la reforma nacional es la que tendrá un mayor impacto en el apoyo que el sistema de Naciones Unidas otorgará a los países para la realización efectiva de la Agenda 2030.

La conformación de una nueva generación de equipos a nivel del terreno pasa, efectivamente, por la profesionalización, liderazgo e imparcialidad de los coordinadores residentes, de ahí la importancia de desligar su selección del PNUD. A pesar de que las propuestas del SG van en ese sentido, el peso del PNUD en los países, así como el mantenimiento de los servicios auxiliares que éste presta para la elaboración de los MANUD y la ejecución de la iniciativa “Unidos en la acción”, generan que en la práctica haya poco o nulo margen para que personal procedente de otros fondos, programas o agencias y organismos especializados tengan verdaderas oportunidades de ser seleccionados como coordinadores residentes.

En ese sentido, además de las propuestas del SG, sería útil unificar y armonizar las prácticas y políticas de gestión de recursos humanos de todas las entidades del sistema de desarrollo de la ONU, a fin de establecer los mecanismos que: *i)* fomenten la formación de cuadros especializados en desarrollo sustentable, asesoramiento de políticas integradas y liderazgo, utilizando los Institutos de formación con que cuenta la ONU; *ii)* promuevan, valoren y recompensen la movilidad en y fuera de las entidades, particularmente en países con problemas de crisis humanitarias, y *iii)* fortalezcan los sistemas de evaluación profesional para incluir la evaluación entre pares y entre las entidades del sistema, otorgando incentivos adicionales respecto al trabajo a nivel nacional en pro de la Agenda 2030.

Conclusiones

Con la aprobación de la Agenda 2030, los Estados miembro aceptaron cambios significativos en los paradigmas de desarrollo, los enfoques de la cooperación y la forma de

operar los apoyos a los países. Se hizo énfasis en la necesidad de una agenda universal, la más ambiciosa en la historia de la ONU, con metas y objetivos integrales que se refuerzan mutuamente y que dan un equilibrio a las dimensiones ambiental, social y económica.

Esta ambición tendrá que reflejarse en cambios radicales al interior de la ONU a efecto de que esté en las condiciones y cuente con las capacidades para estar a la altura del desafío que implica esta Agenda. Las propuestas de reforma presentadas por el secretario general Guterres, aun con ciertas limitantes, son una hoja de ruta para alcanzar una Organización más flexible, eficiente, responsable y transparente. Aunque perfectibles, las propuestas son pragmáticas en esencia y resultan el mínimo común denominador al que deberían aspirar los Estados miembro. De no alcanzarse un consenso en torno a ellas en su conjunto, se corre el riesgo de no alcanzar la ambición de los ODS y, por ende, no cumplir la promesa de alcanzar un mundo más próspero, en paz y respetuoso del medio ambiente. Serán entonces las nuevas generaciones a quienes tendremos que dar cuenta de este fracaso, pues los retos globales son una realidad presente, que no hará más que agudizarse en los próximos años. La única solución ante estos retos es un sistema multilateral fortalecido, que trabaje al unísono con toda la gama de actores y asociados, en pro del bien común.

Como todo proceso de reforma, su impacto sólo podrá ser valorado en la medida en que produzca resultados tangibles. El periodo de transición para la implementación de los mandatos contenidos en la resolución 72/279 será determinante. En ese proceso, es urgente finalizar el plan relativo a la composición de los dispositivos ONU a nivel de país.

En el ámbito local es donde más se requiere un apoyo coordinado de todo el sistema de desarrollo de la ONU. La ONU perderá relevancia en la medida que no logre trabajar bajo una sola voz, con punto de partida en los ODS y conforme las necesidades de los países. El análisis y las propuestas del SG al respecto deben tener en cuenta la realidad local, pero también el contexto regional más amplio, a fin de promover sinergias y complementariedades. Para ello, sería deseable que la configuración que se proponga tenga en cuenta la participación en cada país de los dispositivos fuera de sede de las agencias y organismos especializados. A pesar de la rigidez de los arreglos especiales entre la ONU y los organismos especializados, pueden buscarse fórmulas —vía el CEB— que permitan una mejor coordinación en relación a este tema.

Del lado de los Estados miembro, persisten temas importantes de gobernanza que acordar y es no sólo deseable, sino imperativo, que se encuentren los consensos necesarios. En particular, queda pendiente por definir los mecanismos para hacer más eficiente y estratégica la labor de supervisión del Consejo Económico y Social, en su calidad de órgano líder en la implementación de la Agenda 2030. Este tema no fue abordado en el marco de la resolución sobre el QCPR, y fue postergado de nuevo, por dos años más,

como resultado de las negociaciones de la resolución A/RES/72/305 relativa al fortalecimiento del ECOSOC.

La posible fusión de las juntas ejecutivas de los fondos y programas en Nueva York es parte del paquete de reformas en los que sería deseable avanzar. Pero no es el único o necesariamente el más importante. Se requiere, sobre todo, dotar de medios al ECOSOC para que ejerza plenamente su función de coordinación y coherencia en el sistema, en el plano local, regional y global.

El reforzamiento del ECOSOC no debería sustituir ni opacar el papel asignado al Foro Político de Alto Nivel (HLPF, por sus siglas en inglés). Pero, para que la reunión del Foro de Alto Nivel tenga un impacto en el largo plazo y cobre relevancia, deberá asegurarse que no se limite a un “desfile de belleza”, donde los países presenten sus avances en la implementación de la Agenda 2030 por medio de sus informes Voluntarios Nacionales. En sí mismos, los informes son una pieza fundamental del proceso de rendición de cuentas e intercambio de experiencias, pero debe aspirarse a que la organización de próximas sesiones del HLPF posibilite la comparación, destaque las mejores prácticas, así como las áreas de mejora, incluidas las posibilidades de sinergias y colaboración a nivel regional.

Todos estos elementos forman parte de un complejo proceso de reforma institucional que incluye al Secretariado de la ONU pero también a los Estados miembro, falta ver si los dos están a la altura del desafío. El fracaso o implementación parcial de la reforma conllevaría al incumplimiento de la promesa de alcanzar un mundo más próspero, en paz y respetuoso del medio ambiente. Serán las nuevas generaciones a quienes tendremos que dar cuenta de este fracaso, pues los retos globales son una realidad presente, que no hará más que agudizarse de manera acelerada.

La única solución ante estos retos es un sistema multilateral fortalecido, con una gestión más eficiente de los recursos, que trabaje al unísono con toda la gama de actores y asociados, en pro del bien común. Ante el prevaleciente panorama de desconfianza en el sistema multilateral, cumplir la promesa de la Agenda 2030 es un imperativo para devolverle la legitimidad y relevancia que muchos consideran ha perdido la ONU.

Referencias

- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), disponible en: [<https://www.un.org/ecosoc/en/content/phase-2>].
- Independent Team of Advisors (ITA) working paper (2016), “The Future We Want-The United Nations We need”, 16 de junio, disponible en: [<https://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/ita-findings-and-conclusions-16-jun-2016.pdf>] (consulta: 2 de marzo de 2018).

- International Aid Transparency Initiative (IATI) (2018), disponible en: [<https://iatistandard.org/en/about/>], (consulta: 2 de marzo de 2018. (Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda)
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1997), “Renovar las Naciones Unidas: un programa de reforma. Informe del secretario general”, publicado como resolución A/51/1950 del 50 periodo de sesiones de la AGONU, disponible en: [<https://undocs.org/es/A/51/950>], (consulta: 2 de marzo de 2018).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2010), “Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, publicado como resolución A/RES/65/1 del 65 periodo de sesiones de la AGONU, disponible en: [<https://undocs.org/es/A/RES/65/1>] (consulta: 02 marzo de 2018).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2012), “El futuro que queremos”, documento final de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, publicado como resolución A/RES/66/288 del 66 periodo de sesiones de la AGONU, disponible en: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=S], (consulta: 2 de marzo de 2018).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2013), “Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015, Informe del secretario general”, publicado como documento A/68/202, disponible en: [<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/68/202>], (consulta: 2 de marzo de 2018).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2015), “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible”, aprobado mediante la resolución A/RES/70/1 del 70 periodo de sesiones de la AGONU, disponible en: [<https://undocs.org/es/A/RES/70/1>], (consulta: 2 de marzo de 2018).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2017a), “Nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a fin de cumplir la Agenda 2030: garantizar un futuro mejor para todos. Informe del secretario general”, publicado el 11 de julio de 2017 como documento A/72/124-E/2018/3 del 72 periodo de sesiones de la AGONU, disponible en: [<https://undocs.org/es/A/72/124>], (consulta: 2 de marzo de 2018).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2017b), “Nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo a fin de cumplir la Agenda 2030: nuestra promesa de dignidad, prosperidad y paz en un planeta sano”, publicado el 21 de diciembre de 2017 como documento A/72/684-E/2018/7, del 72 periodo de sesiones de la AGONU, disponible en: [<https://undocs.org/es/A/72/684>], (consulta: 2 de marzo de 2018).

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2017c), “Secretary General remarks to Economic and Social Council on Repositioning the UN Development System to Deliver on the 2030 Agenda”, disponible en: [<https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-07-05/secretary-generals-system-deliver-2030-agenda-remarks>], (consulta: 2 de marzo de 2018).

El siglo XXI: hacia un nuevo orden multipolar, número 73 de la colección Teoría y Análisis de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, se terminó de imprimir en agosto de 2019, la edición y producción estuvo al cuidado de Logos Editores. José Vasconcelos, 249-302, col. San Miguel Chapultepec, 11850, Ciudad de México, tel. 55.16.35.75, logos.editores@gmail.com. La edición consta de 500 ejemplares más sobrantes para reposición

La presente obra brinda herramientas para el debate desde el estudio de las diversas regiones del mundo: África, Medio Oriente, Asia y Europa, desde la perspectiva de sus dinámicas y su vínculo con Estados Unidos, para definir la creación de nuevos polos de poder. Asimismo, aporta al análisis sobre las transformaciones que se plantean en la Organización de las Naciones Unidas para dar respuesta a temas globales, así como a las reflexiones que podrían incorporarse al estudio de las relaciones internacionales como alternativa al modelo tradicional basado en las dinámicas de los Estados-nación, soberanía y realismo político. Los textos plantean respuestas y modelos de acercamiento a los cambios que se han presentado en lo que va del siglo ^{xxi} y su impacto en el mundo. En esta obra, cada capítulo cuenta con un estilo propio, tanto por las diferencias de cada región, como por las perspectivas particulares de los autores, se ha buscado abordar temas de la actualidad internacional para fomentar el análisis de las diversas regiones mundiales desde la academia mexicana y contribuir al estudio de las relaciones internacionales.



9 786072 815766

ISBN 978-607-28-1576-6