

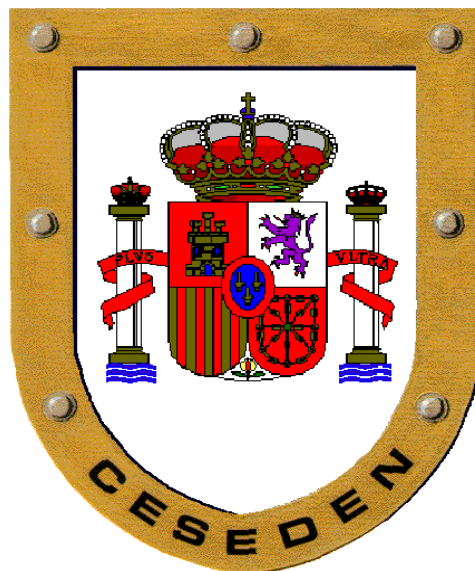


DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN II/2015

PLAN ANUAL DE INVESTIGACIÓN 2015

ORGANISMO SOLICITANTE DEL ESTUDIO:
ESCUELA DE ALTOS ESTUDIOS DE LA DEFENSA (EALEDE)

¿LIDERAZGO GLOBAL RENOVADO O FIN DE CICLO? LOS NUEVOS ESPACIOS DE CONFRONTACIÓN



Maquetado, en noviembre de 2015, por el Instituto Español de Estudios
Estratégicos. (IEEE)

**CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL
(CESEDEN)**

¿LIDERAZGO GLOBAL RENOVADO O FIN DE CICLO? LOS NUEVOS ESPACIOS DE CONFRONTACIÓN GLOBAL

Francisco J. Ruiz González

Capitán de Fragata de la Armada Española. Profesor de la Escuela Superior de las FAS. Doctor en Seguridad Internacional

Resumen

Una vez finalizado el enfrentamiento bipolar de la Guerra Fría, Estados Unidos ha disfrutado de un periodo de hegemonía sin precedentes en la Historia, aunque el fracaso relativo de sus campañas militares tras el 11-S de 2001 debilitó los fundamentos de su liderazgo global. En la actualidad, la combinación del enfrentamiento con Rusia a cuenta de Ucrania, así como el intento de contener el ascenso de China en el Pacífico, en lugar de gestionar conjuntamente la seguridad regional, han facilitado el avance hacia un nuevo orden mundial multipolar, en el que cada vez es mayor el contraste entre las posiciones occidentales y las del resto del mundo, lo que abre la puerta a nuevos escenarios de confrontación.

Palabras Clave

Orden mundial, liderazgo global, Estados Unidos, Rusia, China, confrontación.

Abstract

Once the bipolar confrontation of the Cold War ended, the United States has enjoyed a period of unprecedented hegemony in History, although the relative failure of its military campaigns after 9-11 2001 weakened the foundations of its global leadership. Nowadays, the combination of the confrontation with Russia because of Ukraine, as well as the attempt to contain the rise of China in the Pacific, instead of jointly managing the regional security, have facilitated progress toward a new multipolar world order, in which each time the contrast between Western positions and the rest of the world is greater, something that opens the door to new scenarios of confrontation.

Keywords

World order, global leadership, United States, Russia, China, confrontation.

I. INTRODUCCIÓN

“Para China, la crisis de Ucrania es una oportunidad estratégica. Por una parte, ha servido para distraer a EE.UU de su nuevo foco en China. Por otra parte, ha forzado a Rusia a acercarse al Este, lo que ayudará a China en su objetivo de construir un entorno internacional más favorable a sus intereses”.¹

En el periodo de euforia unilateralista que siguió a los atentados del 11-S, el gobierno estadounidense y sus aliados más cercanos creyeron que Occidente, gracias a su poder militar sin parangón, sería capaz sin más de invadir una potencia regional de Oriente Medio, acabar con su gobierno dictatorial, e instalar un régimen afín que sirviera de faro a la expansión de la democracia por el mundo, todo ello sin una Resolución previa del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que legitimase dicha intervención. Unos años más tarde, el indiscutible fracaso de la posguerra iraquí y la grave crisis financiera desatada en 2007 han debilitado los fundamentos del liderazgo global estadounidense, dando lugar en la presidencia de Barack Obama a un retraimiento que otras potencias han aprovechado para extender su influencia.²

Las características de ese potencial nuevo orden multipolar vendrán determinadas, en gran parte, por el papel que las potencias emergentes deseen jugar: de *apoyo*, asumiendo parte de la carga en la gestión de un orden que no se aspira a cambiar; de *spoilers*, buscando destruir el orden existente y sustituirlo por algo completamente diferente; o de *aprovechados*, beneficiándose del orden actual pero sin voluntad de contribuir a la gobernanza global.³ En todo caso, un cambio de ciclo siempre es una situación potencialmente peligrosa, ya que los mayores conflictos de la Historia han sido luchas por la hegemonía, entre una potencia en declive y otra emergente que la desafía, como ocurrió en la Guerra del Peloponeso entre Atenas y Esparta.

En la actualidad, Estados Unidos sigue siendo la superpotencia hegemónica y líder del bloque occidental (en el que se integran Canadá, la UE, Australia o Japón), mientras que Rusia y China son las grandes potencias que desafían el statu-quo como *spoilers*,

1 Xing Guangcheng: “The Ukraine crisis and Russia’s choices in 2015”, *Russian Analytical Digest*, No. 168, 11 de junio de 2015, p. 7, disponible en <http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/RussianAnalyticalDigest169.pdf>. [Consulta: 10 noviembre 2015].

2 John Rapley: “The weakening foundations of Western powers”, *ISN Zurich*, 1 de junio de 2015, disponible en <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?lng=en&id=191059>. [Consulta: 10 noviembre 2015].

3 David A. Lake: “Beneath the commerce of nations: a theory of international economic structures”, *International Studies Quarterly*, Vol. 28, No. 2, junio de 1984, pp. 143-170, disponible en <https://quote.ucsd.edu/lake/files/2014/07/ISQ-28-2-1984.pdf>. [Consulta: 10 noviembre 2015].

impulsando organizaciones como los BRICS (junto con Brasil, India y Sudáfrica). Sin embargo, y como se demostrará al estudiar la evolución de sus políticas exteriores, Rusia en la década de los 90 asumió un papel de *apoyo*, renunciando a su condición de gran potencia heredada de la URSS, mientras que China aprovechó el statu-quo para lograr un crecimiento económico sin precedentes. El identificar las causas por las que esas tendencias han mutado será uno de los principales objetivos del presente trabajo.

Para algunos autores, un cambio de ciclo en el orden internacional puede constar de hasta cinco fases sucesivas: 1. Estabilidad; 2. Descentralización del poder y deslegitimación del hegemon; 3. Carrera de armamentos y formación de alianzas; 4. Crisis, que puede incluir un conflicto armado; 5. Renovación del sistema.⁴ Según esos autores, en la actualidad nos encontraríamos en la fase 2, pero nuestra hipótesis es que la descentralización y deslegitimación ya están muy avanzadas, y el mundo se halla inmerso en la fase 3 de formación de bloques, acompañada de un refuerzo de las capacidades militares de las potencias emergentes.

Lo interesante del cambio de ciclo actual es que viene a poner fin a un orden unipolar sin precedentes en la Historia. Por ello, los intentos de restaurar un balance de poder entre grandes potencias representan *per se* una actitud revisionista, lo que hace más importante la fase de deslegitimación: un grupo de Estados deben considerar a la potencia hegemónica como incompetente y peligrosa, cuyo declive relativo ya ha comenzado. Sólo entonces se atreverán a desafiar el statu-quo, ante la resistencia del hegemon que considerará ese intento no sólo como una amenaza a su primacía, sino también al orden mundial establecido y a los intereses de sus aliados.⁵

El hecho de que esa fase de deslegitimación está muy avanzada se refleja en el Mapa 1, que resume el resultado de una encuesta de 2013 de la empresa estadounidense Gallup.⁶ A la pregunta de “¿qué país cree que es la mayor amenaza para la paz en el mundo de hoy?”, la respuesta mayoritaria en cada país se simboliza con la bandera del Estado amenaza, que como vemos resulta ser EE.UU en los siguientes casos:

- Grandes potencias desafiantes del statu-quo, como Rusia y China, y sus aliados en los BRICS, como Brasil y Sudáfrica.
- Estados hispanoamericanos como México, Colombia, Perú y Argentina.
- Potencias regionales musulmanas, como Indonesia, Pakistán, Turquía y Argelia.

4 Randall Schweller & Xiaoyu Pu: “After unipolarity: China’s visions of international order in an era of US decline”, *International Security*, Vol. 36, No. 1, verano de 2011, p. 44.

5 George Modelski: *Long cycles in world politics*, University of Washington Press, Seattle, 1987.

6 Fuente, Gallup International: *End of year survey 2013*, disponible en <http://www.wingia.com/en/services/about-the-end-of-year-survey/country-results/7/37/>. [Consulta: 10 noviembre 2015].

- Aliados de la OTAN como Alemania, España, Grecia o Islandia; miembros de la UE, como Suecia o Finlandia; e incluso Australia.



Mapa 1: país que representa la mayor amenaza para la seguridad mundial.

El resto de las respuestas incluyen a Irán, máxima amenaza para los ciudadanos de EE.UU, Canadá y Reino Unido; Israel, para Marruecos, Túnez e Irak; China, para Japón, Vietnam y Filipinas; respuestas en clave local como Pakistán para sus vecinos India y Afganistán, Somalia para Kenia, o Corea del Norte para los surcoreanos; y finalmente Rusia, considerada por el presidente Obama como una amenaza al nivel del Estado Islámico o la pandemia de ébola, pero que sólo parecía preocupar en 2013 a los polacos.⁷ Estos resultados contrastan poderosamente con el liderazgo indispensable en el mundo que EE.UU se auto asigna, como comprobaremos con posterioridad.

En este trabajo estudiaremos por separado la evolución y principales tendencias de las políticas exteriores de EE.UU, Rusia y China, para a continuación valorar el nivel actual del desafío revisionista al statu-quo unipolar surgido tras la Guerra Fría. El objetivo final será el demostrar que la combinación del enfrentamiento con Rusia, a cuenta de Ucrania, así como el intento de contener el ascenso de China en el Pacífico, en lugar de gestionar conjuntamente la seguridad regional, han facilitado el avance hacia un nuevo orden mundial multipolar, en el que cada vez es mayor el contraste entre las posiciones occidentales y las del resto del mundo (*“the West and the Rest”*), lo que abre la puerta a nuevos escenarios de confrontación global.

⁷ Evidentemente, en la actualidad a los polacos se unirían los ucranianos, que en 2013 antes de su revolución y guerra civil también consideraban a EE.UU la mayor amenaza para la paz mundial.

2. LOS FUNDAMENTOS CONCEPTUALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE EE.UU

Como se ha resaltado, cualquier análisis sobre liderazgo global debe comenzar por abordar la política exterior de la única superpotencia mundial, los Estados Unidos de América, que alcanzaron esa posición de privilegio tras el derrumbe del bloque comunista y la subsiguiente desaparición de la Unión Soviética en diciembre de 1991. Aunque la impresión general es que existe una cierta continuidad en esa política, con independencia de quién sea el inquilino de la Casa Blanca, lo cierto es que siempre ha existido un profundo debate sobre el modo en que el país debe interactuar con el resto del mundo, con tendencias contradictorias e incluso abiertamente opuestas.

Así, Walter R. Mead identifica hasta cuatro arquetipos de la política exterior de EE.UU.,⁸ bautizadas con el nombre del político más representativo de cada una de ellas: la *hamiltoniana* (por Alexander Hamilton, secretario del tesoro de 1789 a 1795), la *wilsoniana* (por Woodrow Wilson, presidente de 1913 a 1921), la *jeffersoniana* (por Thomas Jefferson, presidente de 1801 a 1809), y la *jacksoniana* (por Andrew Jackson, presidente de 1829 a 1837). La correcta identificación de los principios rectores de cada una de estas tendencias proporciona el marco conceptual de análisis para abordar la evolución de las políticas estadounidenses en la postguerra fría.⁹

Los *hamiltonianos* apoyan la alianza entre las grandes corporaciones y el gobierno, de modo que el principal objetivo de la política exterior sea favorecer el comercio y el crecimiento económico. En general rechazan el uso de la fuerza, excepto cuando esté orientado a cuestiones como garantizar el acceso a las materias primas o la protección de las inversiones estadounidenses en el exterior. Frente a ese concepto mercantilista, los *wilsonianos* son idealistas que consideran que EE.UU. tiene la obligación moral de propagar sus valores y modelo social por el mundo. Para ellos, el uso de la violencia es aceptable para, por ejemplo, proteger a los inocentes del genocidio. Ambas tendencias comparten la preferencia por un gobierno federal con grandes competencias.

Por su parte, los *jeffersonianos* comparten con los *wilsonianos* la creencia en la superioridad de los valores estadounidenses, pero consideran que la mejor manera de protegerlos es evitar la interacción con las restantes naciones, configurándose como la tendencia aislacionista por excelencia de la política exterior de EE.UU. Además, ven al gobierno simplemente como un mal necesario, por lo que prefieren uno

8 Walter R. MEAD: *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 2002.

9 Ver al respecto Bill O'Grady: "The archetypes of American foreign policy", *Weekly Geopolitical Report*, 9 de enero de 2012, disponible en http://confluenceinvestment.com/assets/docs/2012/weekly_geopolitical_report_01_09_2012.pdf. [Consulta: 31 octubre 2015].

con competencias limitadas. Por último, los *jacksonianos* rechazan por completo el concepto *wilsoniano* de las guerras por motivos morales, y priorizan el bienestar de los estadounidenses sobre los intereses de las grandes corporaciones defendidos por los *hamiltonianos*. Lo que les diferencia de los *jeffersonianos* es que, aunque son también reticentes al uso de la fuerza, no excluyen su uso cuando los intereses vitales de EE.UU estén en juego, hasta lograr la completa derrota de sus enemigos.

Lo más relevante es que ninguno de los dos grandes partidos, Republicano y Demócrata, han adoptado por completo esos arquetipos, y de hecho se pueden identificar diversas facciones de cada formación que los respaldan.¹⁰

Tendencia	Partido Republicano	Partido Demócrata
<i>Hamiltonianos</i>	Tradicionalistas	Comité Nacional Democrático
<i>Wilsonianos</i>	Neoconservadores	Departamento de Estado Clinton
<i>Jeffersonianos</i>	Libertarios	Aislacionistas de izquierdas
<i>Jacksonianos</i>	<i>Tea Party</i>	Sindicalistas

Otra cuestión destacable de cara a nuestro análisis es lo que el propio Mead califica de dimensión “mesiánica” de la política exterior estadounidense: la mayoría de la población está convencida de que su modelo social es el mejor, y que por lo tanto el resto del mundo debería adoptarlo.¹¹ Sólo con ese trasfondo se pueden entender las constantes apelaciones a la excepcionalidad de EE.UU, o parafraseando a Madeleine Albright su carácter de “nación indispensable”. Si bien es cierto que en el mundo unipolar de los años 90 pocos cuestionaban esas afirmaciones, lo cierto es que en el nuevo siglo son cada vez más las grandes potencias regionales que plantan cara a lo que entienden como una muestra de arrogancia difícilmente aceptable.¹²

¹⁰ *Ibidem*, 5.

¹¹ Walter R. Mead: *Power, terror, peace and war: America's grand strategy in a world at risk*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 2004, p. 17.

¹² Ese es precisamente el término usado por el líder supremo de Irán, Ali Jamenei, que calificó a EE.UU como la “encarnación última de la arrogancia”. “Iran Leader Ayatollah Ali Khamenei Calls U.S. Embodiment of Arrogance”, *The Wall Street Journal*, (11.07.2015), disponible en <http://www.wsj.com/articles/iran-leader-ayatollah-ali-khamenei-calls-u-s-embodiment-of-arrogance-1436656361>. [Consulta: 12 octubre 2015].

3. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE EE.UU

El comienzo de la postguerra fría coincidió con la llegada a la Casa Blanca del demócrata Bill Clinton. En poco tiempo EE.UU se vio obligado a liderar un nuevo orden mundial en el que, supuestamente, era sólo cuestión de tiempo la imposición del modelo occidental de democracia liberal y economía de mercado.¹³ Ello dio lugar inicialmente a una política exterior de corte *wilsoniana*, como lo prueba la contribución militar a los esfuerzos humanitarios en Somalia. Sin embargo, Clinton decidió retirarse del país después de la “Batalla de Mogadiscio” de octubre de 1993, y a partir de 1994 rechazó la posibilidad de desplegar tropas allí donde los intereses nacionales no estuviesen claramente en juego.

En Europa, Washington intentó articular una gran estrategia de seguridad cooperativa, en la que los aliados le descargasen de parte del peso del mantenimiento de la paz, ante el gran número de conflictos que iban surgiendo. Pero ese “*burden-sharing*” estaba condenado al fracaso, tanto por la falta de voluntad real estadounidense de compartir la responsabilidad en el proceso de toma de decisiones, como por la incapacidad europea de asumir una mayor carga, todo lo cual se puso en evidencia durante las guerras de los Balcanes.¹⁴

En la etapa final de su presidencia las mayores críticas a Clinton provenían del neoconservadurismo, agrupado en el “Proyecto para un Nuevo Siglo Americano” (PNAC), que en enero de 1998 le remitió una carta en la que le urgían a modificar la política de contención frente a Irak.¹⁵ En septiembre de 2000 el PNAC publicó un informe en el que se alertaba de la descapitalización de la defensa y se abogaba por profundizar en la transformación militar, aunque sin “un evento catastrófico y catalizador como un nuevo Pearl Harbor” ese proceso se podría retrasar.¹⁶

13 Conforme a los postulados de Fukuyama en su célebre obra “El fin de la Historia”. Ver Francis Fukuyama: “The end of History?” *The National Interest*, verano de 1997, disponible en <http://www.wesjones.com/eoh.htm#source>. [Consulta: 12 octubre 2015].

14 Frédéric Bozo : “La France et l’Alliance Atlantique depuis le fin de la Guerre Froide. Le modèle Gaullien en question (1989-1999)”, *Cahiers du Centre d’Études d’Histoire de la Défense*, No. 17, 2001, pp. 32-33.

15 Entre los firmantes se encontraban Donald Rumsfeld (secretario de defensa de 2001 a 2006), Richard Armitage (subsecretario de estado de 2001 a 2004), John Bolton (embajador ante la ONU de 2005 a 2006), Richard Perle (presidente del comité de política de defensa de 2001 a 2003), y Paul Wolfowitz (subsecretario de defensa de 2001 a 2005), esto es, el núcleo duro de los futuros *halcones* del presidente Bush, además de intelectuales como Francis Fukuyama o Robert Kagan.

16 PNAC, *Rebuilding America’s defenses: strategy, forces and resources for a new Century*, septiembre de 2000, disponible en <http://www.informationclearinghouse.info/pdf/RebuildingAmericasDefenses>.

Por su parte, el entonces candidato George W. Bush mostraba un interés muy limitado por las cuestiones internacionales. Lo previsible era que, una vez en el poder, articulase una política exterior *hamiltoniana* clásica del Partido Republicano, alineada con paradigmas del realismo como el balance de poder entre las grandes potencias, así como una cierta tendencia al aislacionismo al no percibirse a nivel global amenazas vitales. Precisamente esa política fue la esbozada por la futura consejera de seguridad nacional, Condoleezza Rice, antes de las elecciones presidenciales.¹⁷

Sin embargo, los eventos del 11-S de 2001 supusieron un vuelco completo en la política de seguridad estadounidense. La mencionada corriente realista se fundió con los ideales neoconservadores en la llamada “Doctrina Bush”:¹⁸ acciones militares anticipatorias antes de que las amenazas se materialicen, promoción de los valores estadounidenses con el uso de la fuerza militar, lucha tanto contra los terroristas como contra los Estados que los albergan, e identificación de un “Eje del Mal” (Corea del Norte, Irán, Irak, Siria) al que había que derrotar al estilo populista *jacksoniano*.

La deriva unilateral estadounidense desde el 11-S de 2001 hasta la invasión de Irak de marzo de 2003 llevó al límite a la relación con Francia y Alemania. Más tarde, la posición de EE.UU se debilitó al no encontrar las armas de destrucción masiva que habían sido la principal excusa para la invasión, y la deficiente conducción de la posguerra acabó de desprestigiar a la administración Bush dentro y fuera de sus fronteras. Como consecuencia, el bautizado como *wilsonismo con botas militares*¹⁹ fue progresivamente abandonado en el periodo 2006-2008.

[pdf](#). [Consulta: 12 octubre 2015].

17 Condoleezza Rice: “Campaign 2000: promoting the national interest”, *Foreign Affairs*, enero/febrero de 2000, disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/2000-01-01/campaign-2000-promoting-national-interest>. [Consulta: 12 octubre 2015].

18 El primero en hablar una Doctrina Bush fue Krauthammer en su artículo “The Bush Doctrine: ABM, Kyoto and the new American unilateralism”, *The Weekly Standard* (4.6.2001), disponible en: <http://www.weeklystandard.com/Content/Protected/Articles/000/000/000/474abspw.asp>. A esa primera fase siguieron otras tres: la de “con nosotros o contra nosotros” del discurso ante el Congreso el 20 de septiembre de 2001; la de justificación de las acciones militares anticipatorias, con el *eje del mal* de enero de 2002; y la de la expansión de la democracia como misión, expuesta en junio de 2002 en West Point. Ver “Charlie Gibson’s gaffe”, *The Washington Post* (13.9.2008), disponible en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/09/12/AR2008091202457.html>. [Consultas: 12 octubre 2015].

19 Pierre Hassner: “The United States: the empire of force or the force of empire?” *Chaillot Papers*, No. 54, EUISS, París, septiembre de 2002, p. 43, disponible en: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cha154e.pdf>. [Consulta: 18 octubre 2015].

No obstante, lo que se puede considerar una constante en la política exterior de EE.UU es el objetivo de evitar el surgimiento de un *peer competitor* tras la desaparición de la URSS, lo que se reflejó en el *Defense Guidance Report* de 1992 que afirmaba que:²⁰

“Nuestra estrategia debe ahora enfocarse en evitar el surgimiento de cualquier futuro competidor global. Debido a que ya no afrontamos ni una amenaza global ni un poder hostil que domine una región crítica para nuestros intereses, tenemos la oportunidad de hacer frente a las amenazas a un nivel y coste inferiores”.

Eso explicaría los intentos de mantener a Rusia en la situación de postración de los años 90, de contener el excesivo crecimiento de China en el nuevo siglo y, lo que es más sorprendente, la permanente oposición al desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) de la UE.

20 Documento confidencial filtrado al “*The New York Times*” y publicado el día 8 de marzo de 1992, disponible en http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb245/doco3_extract_nytEd.pdf. [Consulta: 14 noviembre 2012].

4. LA PRESIDENCIA OBAMA Y TENDENCIAS DE FUTURO

El hastío de la población tras siete años de guerra favoreció la victoria en las presidenciales de 2008 del candidato demócrata, Barack H. Obama, que como senador había votado en contra de la invasión de Irak. Ya como presidente, Obama anunció la transferencia a los iraquíes de la responsabilidad sobre la seguridad de su país, de modo que a finales de 2011 sólo quedaría un pequeño contingente estadounidense en tareas de apoyo.²¹ Además, identificó Afganistán como el escenario en el que debía centrarse la lucha contra Al Qaeda, con un importante refuerzo de tropas.

Esas primeras medidas, unidas a su propósito de dismantelar la prisión de Guantánamo, de normalizar las relaciones con Rusia tras la guerra de Georgia de 2008, y de avanzar hacia un mundo libre de armas nucleares, le valieron al nuevo presidente la concesión *preventiva* de un premio Nobel de la Paz. A todo ello se unió el pivote hacia el Asia-Pacífico, al considerar esa región el nuevo eje geopolítico del mundo, y la adopción de un liderazgo desde la retaguardia (*leading from behind*) en apoyo a los aliados europeos ante las crisis provocadas por las revueltas árabes.

El aparente retraimiento hacia sus fronteras, así como la poca disposición a embarcarse en nuevas intervenciones militares en las zonas más conflictivas del planeta, han suscitado las críticas del Partido Republicano y en particular del neoconservadurismo, que acusa a Obama de rechazar el excepcionalismo de EE.UU y de llevar a la nación a la decadencia en la esfera internacional.²²

Lo cierto es que en la política exterior de Obama están presentes algunos elementos del llamado “discurso del declive”, que afirma que el aventurismo militar de Bush y la crisis económica de 2008 han mostrado los límites del poder supuestamente omnímodo de EE.UU, lo que hace inevitable el final del mundo unipolar. En consecuencia, el país debe reducir notablemente su papel internacional, resignarse a una redistribución del poder con las grandes potencias emergentes, y centrarse en solucionar sus graves problemas internos.²³

21 Finalmente se produjo una retirada completa, al no lograr con el gobierno de Bagdad un acuerdo sobre el estatus legal de las tropas de EE.UU que permaneciesen en Irak. Ver Francisco J. Ruiz: “El Irak que quedó atrás”, *Documento de Análisis del IEEE*, nº 15/2012, marzo de 2012, disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA15-2012_FJRG_El_Irak_que_quedo_atras.pdf. [Consulta: 18 octubre 2015].

22 Por ejemplo, John Bolton afirma que Obama ha llevado a cabo una política exterior confusa que combina las peores características del aislacionismo y el multilateralismo, mientras que para Charles Krauthammer se trata de una política exterior carente de todo atisbo de pensamiento estratégico. Manuel Iglesias: “La continuidad del discurso neoconservador frente a la política exterior de la administración Obama”, *Revista UNISCI*, nº 38, mayo de 2015, pp. 90-92, disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72452/UNISCIDP38-4IGLESIAS.pdf>. [Consulta: 1 noviembre 2015].

23 Ver Adam Quimm: “The art of declining politely: Obama’s prudent presidency and the waning of American power”, *International Affairs*, nº 87-4, julio de 2011.

Esos principios están de algún modo presentes en la Estrategia de Seguridad Nacional de mayo de 2010, en cuyo preámbulo el presidente Obama afirma que “nuestra estrategia comienza por reconocer que nuestra fortaleza e influencia en el exterior comienza por los pasos que tomemos en casa”, de modo que la base para reforzar el liderazgo estadounidense sea una economía y una sociedad fuertes.²⁴ La Estrategia agrupa los intereses nacionales en cuatro epígrafes: seguridad, prosperidad, valores y orden internacional, siendo el último el más relevante para nuestro análisis.

En particular, se fija como objetivo el colaborar con los restantes centros de influencia del siglo XXI, con lo que parece reconocerse la emergencia de un mundo multipolar. Con China se aunarán esfuerzos en la lucha contra la crisis económica, el cambio climático o la proliferación nuclear, pero garantizando la seguridad de los aliados asiáticos que pudieran sentirse amenazados por Pekín. En la misma línea, se pretende colaborar con Rusia en base a los intereses comunes, pero apoyando la soberanía e integridad territorial de sus vecinos. Por el contrario, EE.UU comparte con la India no sólo intereses, sino también valores por tratarse de las dos mayores democracias del planeta.²⁵ Ese matiz es muy importante, y en gran parte condiciona las relaciones de Washington con Pekín y Moscú, como se estudiará en un epígrafe posterior.

En lo relativo a los valores, según los neoconservadores Obama ha abandonado la defensa de los derechos humanos y la promoción de la democracia en su política exterior. Una prueba sería la equidistancia de su administración entre palestinos e israelíes, que ha llevado a una degradación de las relaciones con el Estado hebreo por las críticas a, entre otras cosas, la política de asentamientos en Cisjordania. A ello se une la negociación nuclear con Irán, un Estado tiránico y terrorista de valores incompatibles con los occidentales, ya que entienden que una política de apaciguamiento equivale a una rendición frente al enemigo.²⁶

Frente a esos argumentos, en la versión más reciente de la Estrategia de Seguridad Nacional²⁷ se afirma que el complejo panorama internacional pone en evidencia “el poder y la centralidad del indispensable liderazgo de América en el mundo”. Para consolidarlo propone, entre otras cosas, liderar con el ejemplo, y dedica un epígrafe específico a los valores, con objetivos como el apoyar a las democracias emergentes, prevenir los crímenes masivos o potenciar a la sociedad civil. En resumen, se trataría más de una diferencia de medios y modos (*means and ways*) que de objetivos (*ends*) lo que diferenciaría la gran estrategia seguida por la administración Obama de la propuesta por los sectores más conservadores del Partido Republicano.

24 *National Security Strategy*, mayo de 2010, disponible en https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf. [Consulta: 1 noviembre 2015].

25 *Ibíd.*, pp. 43-44.

26 Manuel Iglesias, *op. cit.*, pp. 95-100.

27 *National Security Strategy*, febrero de 2015, disponible en https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf. [Consulta: 4 noviembre 2015].

5. EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE RUSIA

El único periodo que puede considerarse como una anormalidad en la política exterior de Rusia es el producido entre la desaparición de la URSS en diciembre de 1991 y la aprobación de la nueva Constitución en diciembre de 1993. En esa etapa, bajo la presidencia de Boris Yeltsin, Moscú aspiraba a la plena integración en la comunidad euroatlántica de naciones como un Estado más, renunciando a cualquier pretendido estatus como potencia global que pudiera heredar de su etapa soviética.²⁸

Fue precisamente en ese bienio cuando se sentaron las bases de las posteriores crisis. De entrada, porque la falta de apoyo económico estadounidense en el decisivo año 1992 condicionó en gran parte el fracaso de las reformas internas.²⁹ Pero el mayor problema era que mientras Yeltsin percibía a la nueva Federación de Rusia como vencedora de la Guerra Fría, al haber sido capaz de socavar desde dentro a la URSS, EE.UU la percibía como un enemigo derrotado, de un modo similar al del Alemania o Japón después de la II Guerra Mundial, que en ningún caso podía ser tratado en condiciones de igualdad en el nuevo orden mundial unipolar.³⁰

Si esa tendencia estaba presente al final de la presidencia de Bush senior, llegó al paroxismo en la etapa de Clinton en la Casa Blanca. Bajo una apariencia de cordialidad en la relación personal entre los dos presidentes, la administración estadounidense se acostumbró a tratar con una Rusia sumisa, que carecía de voluntad y de capacidad de recuperar el estatus de gran potencia, y a la que se podía no sólo ignorar sino incluso negar el derecho de defender sus intereses nacionales o incluso de tenerlos.³¹

28 En 1992, Yeltsin declaró que el ingreso de Rusia era un objetivo de la nación a largo plazo, mientras que el ministro de exteriores Kozyrev afirmaba que “Rusia no ve a la OTAN como una organización hostil, mucho menos como un adversario militar. Es más, no excluimos la posibilidad de que en un momento dado la propia Rusia pueda convertirse en miembro de la Alianza”. Gregory Meseznikov: “On Russia’s position in the NATO enlargement issue”, en Piotr Dutkiewicz & Robert J. Jackson: *NATO looks east*, Praeger, Westport, 1998, p. 101.

29 Dmitri K. Simes: “Losing Russia: the costs of renewed confrontation”, *Foreign Affairs*, noviembre/diciembre, 2007, p. 39.

30 Dmitri Trenin: “Russia’s Spheres of Interest not Influence”, *The Washington Quarterly*, Centre for Strategic and International Studies, octubre de 2009, p. 5, disponible en <http://carnegieendowment.org/2009/09/22/russia-s-spheres-of-interest-not-influence/2fne>. [Consulta: 18 septiembre 2015].

31 “De hecho, Rusia fue tratada como un enemigo derrotado, merecedora de ayuda económica y simpatía tal vez, pero que en ningún caso ocuparía un puesto respetable e igual al de los restantes vencedores de la Guerra Fría. En algunos influyentes círculos políticos de Occidente, a Rusia incluso se le negaba cualquier interés geopolítico o estratégico más allá de sus fronteras”. Alexei Arbatov: “A framework for assessing post-soviet conflicts”, en VV.AA.: *Managing Conflict in the Former Soviet*

Esa relación desigual se consolidó en el periodo 1994-1996: a pesar del apoyo oficial a Rusia en la primera guerra de Chechenia, el fracaso militar y la inestabilidad política animaron a la administración estadounidense a ignorar por completo la posición rusa en todos los ámbitos. Tal vez la mayor evidencia fuese el célebre “*not whether but when*”, por que Clinton dejaba claro que la ampliación de la OTAN estaba fuera de toda discusión, y que lo único a determinar era en momento en que se produciría.³²

Con esa decisión no sólo se incumplían los compromisos adquiridos en 1990 con la URSS de que la Alianza Atlántica no avanzaría “ni una pulgada” hacia el este,³³ sino que se anulaban los intentos rusos de crear una nueva arquitectura de seguridad paneuropea libre de líneas divisorias y de distintos niveles de seguridad. Nadie prestó atención a las palabras de Yeltsin en la cumbre de la CSCE de Budapest en diciembre de 1994, en las que advertía del surgimiento de una *Paz Fría* en el continente.³⁴

La primera etapa de acercamiento incondicional a Occidente se puede considerar acabada en enero de 1996, cuando Evgueni Primakov relevó a Kozyrev al frente de la diplomacia rusa, promoviendo una política exterior multivectorial, ampliando su orientación a otras regiones además de Occidente, y afirmando que el papel de Rusia era ser una gran potencia que, junto a otras como China e India, contrarrestase la influencia de EE.UU para conformar un mundo verdaderamente multipolar.

Esa “Doctrina Primakov” ha sido la base de la política exterior rusa hasta nuestros días, y se ha visto reflejada en los sucesivos “Conceptos de Política Exterior”.³⁵ Tras la llegada de Vladimir Putin al poder en 1999 las capacidades materiales de Rusia comenzaron a recuperarse, y el cambio de administración en Washington y sobre todo los atentados del 11-S abrieron una nueva etapa en las relaciones bilaterales,³⁶

Union: Russian and American Perspectives, The MIT Press, Cambridge, pp. 22-23.

32 James M. Goldheier: *Not Whether but When*, Brookings Institution Press, Washington, 1999, p. 5.

33 El embajador en Moscú en 1990, Jack Matlock, declaró en el Congreso que “Gorbachov recibió un claro compromiso de que, si Alemania se reunificaba, y permanecía en la OTAN, las fronteras de la Alianza nunca se moverían hacia el Este”. *U.S. Policy Toward NATO Enlargement: Hearing*, House Committee on International Relations, 104th Cong., 2nd session, 20 de junio de 1996, p. 31.

34 “Broader NATO May Bring Cold Peace, Yeltsin Warns: Europe: Russian president accuses U.S. of being power hungry. Speech comes as nations finalize nuclear treaty”, *Los Angeles Times* (6.12.1994), disponible en: http://articles.latimes.com/1994-12-06/news/mn-5629_1_cold-war, y “Yeltsin says NATO is trying to split continent again”, *The New York Times* (6.12.1994), disponible en: <http://www.nytimes.com/1994/12/06/world/yeltsin-says-nato-is-trying-to-split-continent-again.html?pagewanted=all&src=pm>. [Consultas: 18 septiembre 2015].

35 Al respecto, ver Francisco J. Ruiz: “El Concepto de Política Exterior de Rusia: un estudio comparativo”, *Documento Marco del IEEE*, nº 6/2013, abril de 2013, disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2013/DIEEEM06-2013_Rusia_ConceptoPoliticaExterior_FRuizGlez.pdf. [Consulta: 18 octubre 2015].

36 “Las muestras de confianza de Rusia con EE.UU en materia de seguridad quedan afianzadas a

materializada por ejemplo en el apoyo a la campaña de Afganistán y en la firma en mayo de 2002 de un nuevo tratado de reducción de armas estratégicas ofensivas.

Esa tendencia positiva no se vio afectada por los desacuerdos sobre la invasión de Irak, pero el punto de inflexión fue el apoyo estadounidense a las revoluciones de colores en el espacio postsoviético. Por lo tanto, a principios de 2004 comenzó a gestarse un enfrentamiento de Rusia con Occidente, calificado por algunos como una nueva Guerra Fría,³⁷ que culminaría en el breve conflicto de Georgia en agosto de 2008.

Precisamente tras el conflicto del Cáucaso se produjo una sucesión de eventos que contribuyeron a reducir las tensiones: la mencionada puesta a cero de las relaciones de EE.UU con Rusia, el rediseño del escudo antimisiles que Washington había previsto instalar en Europa, el borrador ruso de un nuevo Tratado de Seguridad paneuropeo, la Cumbre del Consejo OTAN-Rusia en Lisboa para simbolizar la reanudación de las relaciones tras la guerra de Georgia; y la celebración en Astana de la primera Cumbre de la OSCE a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno desde la de 1999 en Estambul.

Sin embargo, la falta de acuerdo con EE.UU sobre el nuevo escudo antimisiles que la OTAN prevé desplegar en Europa se convirtió en un obstáculo de primera magnitud en la recuperación de la confianza mutua, y ninguno de los conflictos congelados del espacio postsoviético pudo ser resuelto. El periodo presidencial de Medvedev (2008-2012) se saldó con un fracaso de su política liberal de aproximación a Occidente, y el regreso de Putin al Kremlin fijó como objetivos el que Rusia tenga soberanía plena en su acción exterior y capacidad de defender sus intereses y los del *Mundo Ruso*.³⁸

raíz de los atentados del 11-S [...] Aparentemente, las desavenencias anteriores quedan apartadas, se inicia una nueva fase de desarme nuclear y se establece una fructífera cooperación en Asia Central que posibilita la intervención estadounidense sobre Afganistán”. Francesc Serra Massansalvador: “Rusia, Estados Unidos y la Unión Europea”, en Esther Barbé (ed.): ¿Existe una brecha trasatlántica?, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2005, p. 148.

37 Zbigniew Brzezinski, “How to Avoid a New Cold War”, *Time Magazine* (7.6.2007), disponible en: <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,1630544-2,00.html>. [Consulta: 18 septiembre 2015].

38 Dimitri Trenin: *Russia's breakout from the post-Cold War system: the drivers of Putin's foreign policy*, Carnegie Endowment for International Peace, diciembre de 2014, disponible en: <http://carnegie.ru/2014/12/22/russia-s-breakout-from-post-cold-war-system-drivers-of-putin-s-course>. [Consulta: 7 noviembre 2015].

6. TENDENCIAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE RUSIA

La fundación de San Petersburgo en mayo de 1703 por Pedro I el Grande como “una ventana de Rusia hacia el mundo occidental” es una prueba de la aspiración tradicional del país de integrarse en Europa, a cuya civilización común pertenece. Y ello a pesar de las particularidades que la han alejado de ser una nación europea *convencional*: la herencia romano-bizantina (con Moscú como una tercera Roma), el peso de la iglesia cristiano-ortodoxa, los 200 años de dominación mongola, el atraso de su modelo social, o la enorme dimensión asiática tras la conquista de Siberia en el siglo XVII.

Ese mismo concepto fue expresado por el presidente Medvedev en junio de 2008, al afirmar que Rusia, la UE y Norteamérica constituyen las tres ramas de la civilización común europea. Añadió que el atlantismo de la Guerra Fría debía ser sustituido por la unidad de toda la región euroatlántica de Vancouver a Vladivostok, impidiendo el aislamiento de algunos Estados y la perpetuación de diferentes niveles de seguridad. Esa nueva unidad de la civilización europea se podría materializar en la OSCE, a la que se ha impedido el ser una organización regional de seguridad plena.³⁹

Sin embargo, la crisis en Ucrania parece haber dinamitado ese paradigma, algo que no había conseguido la larga lista de agravios con la que Occidente, desde el punto de vista del Kremlin, le había obsequiado desde el final de la Guerra Fría: la pervivencia de la OTAN tras la desaparición de la URSS y sus sucesivas ampliaciones al Este; la campaña de Kosovo en 1999 sin autorización del Consejo de Seguridad de la ONU y el reconocimiento de su independencia en 2008; la falta de un acuerdo de asociación con la UE por el bloqueo de sus miembros más orientales; los intentos de reducir su influencia en el espacio postsoviético con el apoyo a las revoluciones de colores; o la entrada en la OTAN y la UE de países como Estonia y Letonia que privan a las minorías étnicas rusa de derechos fundamentales, sólo por citar los más destacados.⁴⁰

39 Dimitri Medvedev, *Speech at Meeting with German Political, Parliamentary and Civic Leaders*, Berlín, 5 de junio de 2008, disponible en http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/06/05/2203_type82912type82914type84779_202153.shtml. [Consulta: 18 octubre 2015].

40 Ver Francisco J. Ruiz: “La seguridad europea: evolución, problemas y perspectivas”, *Documento Marco del IEEE*, nº 15/2014, octubre de 2014, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2014/DIEEEM15-2014_SeguridadEuropea_FJRG.pdf. [Consulta: 18 octubre 2015].

No detallaremos en este trabajo la crisis de Ucrania,⁴¹ pero si enumeraremos lo que para Rusia son hechos irrefutables: Yanukovich era un presidente democráticamente elegido; su decisión de aplazar la firma del Acuerdo con la UE estaba justificada por criterios económicos; el apoyo occidental al Maidan fue una injerencia inaceptable en los asuntos internos de otro Estado; la UE auspició el acuerdo del 21 de febrero para luego bendecir su incumplimiento sólo 24 horas más tarde; y tras el golpe de Estado del 22 de febrero, Occidente respaldó todas las decisiones de las nuevas autoridades, incluyendo las punitivas contra las regiones rusófilas.

El 17 de abril de 2014 el presidente ruso sacó a colación por primera vez el concepto de la “Nueva Rusia”, denominación zarista para toda la zona entre Járkov y Odessa, arbitrariamente asignada a Ucrania por Lenin en 1922.⁴² Según Dimitri Trenin, los dirigentes rusos asumieron que las restantes regiones rusófilas de Ucrania seguirían el ejemplo de Crimea y se levantarían para defender su pertenencia al *Mundo Ruso* frente a los ultranacionalistas de Ucrania occidental, y acariciaron la posibilidad del surgimiento de un nuevo Estado independiente favorable a Moscú.⁴³

Sin embargo, los levantamientos en el Bajo Don fueron en realidad protagonizados por un pequeño número de milicianos en medio de una población mayoritariamente pasiva, y su expansión a otras regiones se atajó por el expeditivo método de quemar vivos a docenas de los llamados pro-rusos el 2 de mayo de 2014 en Odessa. La constatación del relativo fracaso de las revueltas en la *Nueva Rusia*, así como las primeras sanciones occidentales, llevaron al presidente Putin a pedir al Senado a finales de junio la anulación de la autorización de uso de la fuerza en Ucrania en vigor desde marzo, en la esperanza de facilitar una solución de compromiso a la crisis.

El hecho es que el nuevo presidente ucraniano, Petro Poroshenko, sintiéndose capaz de derrotar militarmente a los sublevados, lanzó una implacable ofensiva contra Donetsk y Luhansk, usando a la nueva Guardia Nacional y los llamados *bataillones de voluntarios* formados por milicianos radicales,⁴⁴ que disfrutaron de carta blanca en especial tras el derribo el 17 de julio de un avión de pasajeros en el que murieron 298

41 Para ello, ver Francisco J. Ruiz: “Ucrania: revolución y guerra civil. Una visión alternativa de la crisis”, *Documento Marco del IE EE*, nº 19/2014, noviembre de 2014, disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2014/DIEEEM19-2014_Ucrania-Revolucion-GuerraCivil_FJRG.pdf. [Consulta: 4 noviembre 2015].

42 *Direct line with Vladimir Putin*. Address by President of the Russian Federation, 17 de abril de 2014, disponible en: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20796>. [Consulta: 18 octubre 2015].

43 Dimitri Trenin: *Russia's breakout...*, op. cit., p. 19.

44 Ver “Ukraine crisis: the neo-Nazi Brigade fighting pro-Russian separatists”, *The Telegraph*, (11.8.2014), disponible en: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/ukraine/11025137/Ukraine-crisis-the-neo-Nazi-brigade-fighting-pro-Russian-separatists.html>. [Consulta: 4 de noviembre 2015].

personas, y del que Occidente responsabilizó inmediatamente a los rebeldes y por ende a Rusia. El resultado fue que en el verano de 2014 unos 2.000 civiles murieron bombardeados en sus hogares por las fuerzas de Kiev, supuestamente enviadas a liberarlos de los *terroristas* pro-rusos, y que unos 800.000 cruzaron la frontera con Rusia huyendo de la ofensiva.⁴⁵ Eso causó una crisis humanitaria sin precedentes en Europa desde el conflicto de Kosovo, que fue atajada por el contraataque de los rebeldes el 25 de agosto, para el que dispusieron del apoyo encubierto de Moscú.

Pero dejando a un lado la situación en Ucrania, lo más relevante es que la crisis en las relaciones con Occidente ha forzado a Rusia a girar estratégicamente hacia la región de Asia-Pacífico, y en particular hacia la República Popular de China como su principal socio. Aunque esa tendencia ya se había apuntado en el pasado, tras la visita de Putin a Pekín en mayo de 2014 no ha hecho sino acentuarse.⁴⁶

Ese pivote geopolítico hacia Asia nos lleva a analizar una de las principales corrientes ideológicas en Rusia, la del *eurasianismo*, cuyo ascendente se ha disparado en este nuevo escenario.⁴⁷ El concepto de Eurasia abarca el espacio geográfico en el que Rusia impuso su modelo estatal y de civilización, y su principal ideólogo, Alexander Dugin, respalda abiertamente las iniciativas de cooperación en el espacio postsoviético, como la fallida CEI o la más reciente (y exitosa) Unión Euroasiática,⁴⁸ aunque su objetivo final sería el recrear un Estado único de fronteras similares a las del Imperio Zarista a principios del siglo XX (excluyendo Polonia y Finlandia).

Además, el eurasianismo debería servir de base al resto del mundo para luchar contra la imposición de los valores del atlantismo, supuestamente triunfantes en el nuevo orden mundial unipolar de la Postguerra Fría. Esto es importante porque supone reconocer que los valores rusos, como la espiritualidad y la preminencia del colectivo, son incompatibles con los valores occidentales, entre los que destacan el individualismo y el materialismo.

45 Ver “Report on the human rights situation in Ukraine 16 September 2014”, disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/OHCHR_sixth_report_on_Ukraine.pdf. [Consulta: 4 de noviembre 2015].

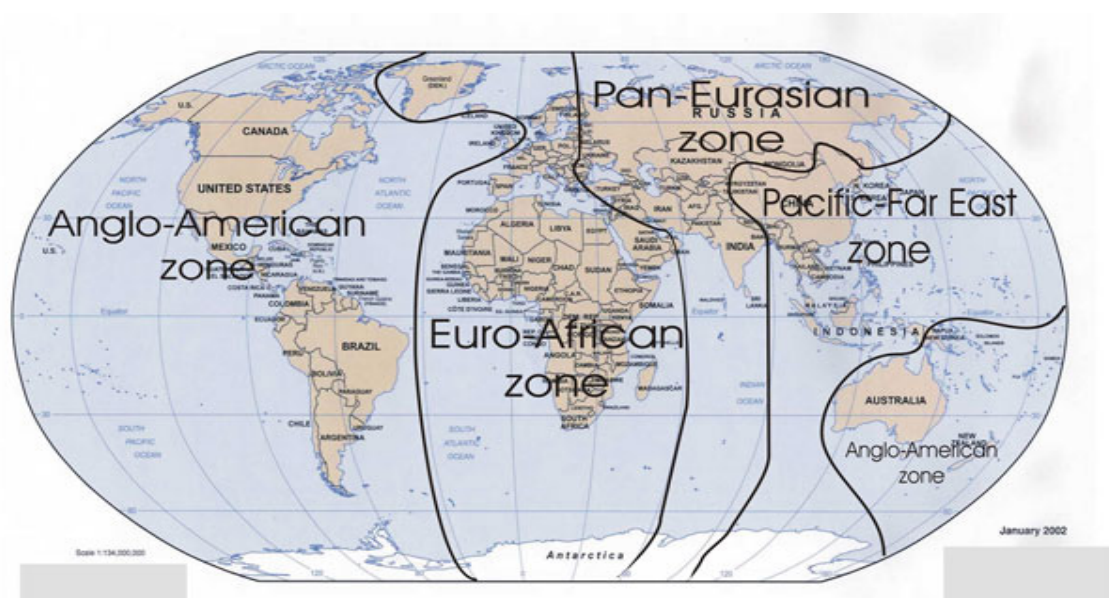
46 Ver Francisco J. Ruiz: “Rusia: del divorcio con Occidente a la luna de miel con China”, *Documento de Opinión del IEEE*, nº 62/2014, junio de 2014, disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEO62-2014_Asoacionestrategica_RusiayChina_Fco.RuizGlez.pdf. [Consulta: 4 de noviembre de 2015].

47 Mark Bassin: *Eurasianism classical and neo: the lines of continuity*, CESRAM International, abril de 2014, disponible en: <http://cesran.org/eurasianism-classical-and-neo-the-lines-of-continuity.html>. [Consulta: 4 de noviembre de 2015].

48 Sobre esta cuestión, ver Nicu Popescu: “Eurasian Union: the real, the imaginary and the likely”, *EUISS Chaillot Paper*, No. 132, septiembre de 2014, disponible en: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/CP_132.pdf. [Consulta: 15 noviembre 2014].

En todo caso, Dugin considera que Europa es una víctima más de los propósitos hegemónicos de EE.UU, y aboga en muchos de sus trabajos por un eje París-Berlín-Moscú para contrarrestarlos.

Por último, cabe destacar que el eurasionismo clásico del periodo de entreguerras promovía el aislacionismo, como forma de preservar las esencias del *Mundo Ruso*, mientras que el neo-eurasionismo de Dugin plantea una reorganización del mundo en cuatro “cinturones geoeconómicos” (ver Mapa 2): Anglo-América, Euro-África, Eurasia y Asia-Pacífico, respectivamente liderados por EE.UU, la UE, Rusia y China. Se configuraría así un sistema poli céntrico entre iguales, pero para acabar con la actual hegemonía estadounidense sería necesaria la alianza de las otras tres macro-regiones.



Map of multipolar world. Four zones - four poles

Mapa 2: cinturones geoeconómicos de Dugin (<http://images.evrazia.org/images/map-1-small.jpg>).

7. PRINCIPALES TENDENCIAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE CHINA

La mención al Asia-Pacífico nos conduce al tercer protagonista de nuestro análisis, la República Popular de China. De entrada, cabe considerar un error el denominarla como una potencia *emergente* en lugar de *reemergente*: el llamado Imperio del Centro mantuvo un dominio incontestable en su región hasta el siglo XIX,⁴⁹ en el que fue sucesivamente derrotada por las potencias europeas (en las guerras del opio de 1841 y 1856) y por Japón (en 1895), viéndose obligada a firmar los “Tratados Desiguales” y abriendo una etapa de decadencia que llevó a la caída del Emperador en 1911.

La llegada al poder de Deng Xiaoping en 1978 y su liberalización parcial de la economía posibilitaron crecimientos de dos dígitos en las siguientes décadas, lo que ha llevado a China a ser la segunda economía del planeta tras EE.UU en términos absolutos. De un modo similar a la Rusia de Putin, ese crecimiento exponencial de las capacidades materiales ha permitido a Pekín el reivindicar su papel hegemónico tradicional en el Extremo Oriente, así como el reclamar cambios en un orden global del que el país se beneficia, pero en cuya configuración no ha participado.⁵⁰

En la articulación de la política exterior china siguen muy presentes los “cinco principios” de la etapa maoísta: respeto a la soberanía e integridad territorial, no agresión, no interferencia en los asuntos internos de otros Estados, equidad y mutuo beneficio, y coexistencia pacífica.⁵¹ Con esa base, para China el papel de la ONU, su Carta, y el Consejo de Seguridad en el que goza de asiento permanente con derecho a veto, son completamente indispensables.

Oficialmente, China aboga por un orden global multipolar bajo el concepto del “mundo armonioso” (*hexie*) formulado por el ex presidente Hu Jintao, para facilitar el progreso económico y la mejora del bienestar de su población. No obstante, para algunos países China es una potencia revisionista que pretende recuperar el esplendor perdido a costa de sus vecinos. En el primer caso se trataría de un pacífico oso panda,

49 “Tradicionalmente, China superó con creces a cualquier Estado europeo en población y territorio, y además, hasta la revolución industrial, fue un país mucho más rico [...] De todas formas, al ser básicamente autosuficiente, el resto de las regiones poseían solo una idea periférica de su amplitud y riqueza. En efecto, durante 18 de los últimos 20 siglos, China produjo un porcentaje del total del PIB mundial superior al de cualquier sociedad occidental”. Henry Kissinger: *China*, Debate, Madrid, 2012.

50 Se trataría de la fase en que China comienza a cuestionar la justicia del statu-quo, pero evitando un enfrentamiento con la superpotencia. Randall Schweller & Xiaoyu Pu: op. cit., pp. 49-52.

51 Ver “Los cinco principios de coexistencia pacífica tienen una poderosa actualidad”, *China Hoy*, (18.08.2014), disponible en: http://www.chinatoday.mx/pol/content/2014-08/18/content_635714.htm. [Consulta: 5 de noviembre de 2015].

que contribuiría a conformar el “Siglo de Asia”; en el segundo caso, el dragón chino buscaría la supremacía para facilitar un “Siglo de China”. Algunos de los eventos que respaldan cada una de esas tendencias se resumen en la siguiente tabla:⁵²

Potencia pacífica	Potencia revisionista
Integración en las instituciones asiáticas lideradas por la ASEAN	Crecimiento exponencial de las capacidades militares
Liderazgo en las conversaciones a seis bandas sobre el programa nuclear norcoreano	Represión de la disidencia interna (política y de las minorías tibetana y uigur)
Establecimiento de acuerdos bilaterales de libre comercio	Fomento del antagonismo con Japón en base a agravios históricos
Avances hacia una relación pacífica con Taiwán	Reclamación agresiva de los espacios marítimos de soberanía
Participación en PKO y en la lucha contra la piratería en Somalia	Oposición a la reforma del Consejo de Seguridad Nacional de la ONU
Integración en la Organización Mundial de Comercio	Oposición a los esfuerzos de lucha contra el cambio climático
Compra de deuda pública estadounidense a cambio de acceso a su mercado	Creciente nacionalismo económico ante la crisis mundial

En general, el año 2008 marcó un punto de inflexión en las políticas chinas hacia sus vecinos, pasando de unas medidas conciliadoras basadas en el incremento de los vínculos comerciales a una posición mucho más agresiva en sus reivindicaciones. La principal víctima de este cambio, en términos de seguridad, ha sido precisamente Japón, pero también los países ribereños del Mar de Sur de China como Vietnam o Filipinas, o incluso la India con la que comparte una disputada frontera terrestre en el Tíbet. En paralelo, Pekín ha procurado debilitar los vínculos de EE.UU con la región y mostrar los puntos débiles de sus alianzas bilaterales de defensa.⁵³

Estas tendencias nacionalistas se vieron acentuadas por la publicación en 2014 de un nuevo mapa oficial, por primera vez de mayores dimensiones verticales que horizontales para abarcar las islas del Mar del Sur de la China que Pekín considera de su soberanía. En el Mapa 3 no sólo se reflejan con una línea discontinua esos

⁵² Elaboración propia con datos de Barry Buzan: “Asia: a geopolitical reconfiguration”, *Politique Étrangère*, IFRI, núm. 77-2, verano de 2012, disponible en: <http://www.ifri.org/en/publications/politique-etrangere/article-de-politique-etrangere/asia-geopolitical-reconfiguration-o>. [Consulta: 5 de noviembre de 2015].

⁵³ Carlos Blanco Torres: “Las relaciones de China en Asia Oriental y su definición en el contexto internacional, motores de cambios globales”, *Documento de Opinión del IE EE*, núm. 104/2014, 19 de septiembre de 2014, disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEO104-2014_China_en_asia_Oriental_CarlosBlanco.pdf. [Consulta: 5 de noviembre de 2015].

espacios marítimos en disputa, sino que también se incorpora al Tíbet el estado hindú de Arunachal Pradesh. Se recupera de ese modo el concepto imperial del *tianxia*, en cierto modo opuesto a la armonía del *hexie* ya que se corresponde con un mundo estructurado en anillos de influencia, con China situada en el centro.



Mapa 3: nuevo mapa oficial de China.⁵⁴

Hasta la fecha, Pekín ha utilizado el orden mundial existente para cuestionar el statu-quo, pero evitando el enfrentamiento abierto con Washington, en base a las siguientes líneas de acción: denuncia del unilateralismo estadounidense y promoción del concepto del multilateralismo; participación en organizaciones internacionales y creación de otras nuevas; diplomacia activa de poder blando en el mundo en desarrollo; voto en contra de EE.UU en los organismos de gobernanza global; y establecimiento de la agenda de las organizaciones internacionales y regionales.⁵⁵

54 Ver “Could this map of China start a war?” *The Washington Post*, (27.6.2014), disponible en: <http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2014/06/27/could-this-map-of-china-start-a-war/>. [Consulta: 7 de noviembre de 2015].

55 Randall Schweller & Xiaoyu Pu: op. cit., p. 53.

Dentro de esa relación de *amienemigos*, en la sexta ronda del diálogo estratégico y económico en julio de 2014, China y EE.UU suavizaron tensiones, una tendencia que continuó en el encuentro bilateral entre el actual presidente chino Xi Jinping y Obama en noviembre de 2014, coincidiendo con la Cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

En esa reunión se alcanzó un acuerdo bilateral sobre emisiones de gases de efecto invernadero, y se decidió profundizar la colaboración en la lucha contra el ébola, el terrorismo, la proliferación, así como en Afganistán.

8. ¿HACIA UN NUEVO ENFRENTAMIENTO GLOBAL ENTRE BLOQUES?

Las tendencias detalladas en los epígrafes anteriores parecen conducir a un enfrentamiento inevitable entre la superpotencia que busca perpetuar el statu-quo, y aquellos Estados que aspiran a modificarlo en su beneficio. En el caso de China, se puede considerar que se trata de una disputa larvada, mientras que en el caso de Rusia las tensiones resultan mucho más evidentes, a pesar de que la Federación sigue siendo un miembro clave de Naciones Unidas, una gran potencia militar con capacidades nucleares, y es capaz de aglutinar en torno a ella a países adversarios de EE.UU.

La explicación más plausible es que Washington enmarca su política hacia Rusia en lo que se puede denominar una patología de la Guerra Fría,⁵⁶ caracterizada por una creciente frustración al constatar que Rusia ya no pretende integrarse en Occidente (como en el periodo 1992-94), sino que con Vladimir Putin defiende con firmeza sus intereses nacionales, sin permitir que su agenda, que por otra parte siempre se supone llena de propósitos ocultos, sea fijada desde el exterior como en la etapa de Yeltsin.

Y eso ocurre porque, aunque tradicionalmente las posiciones más anti-rusas provienen del Partido Republicano, lo cierto es que esa mentalidad ha dominado igualmente las políticas hacia Moscú del Partido Demócrata, con la notable excepción del intento de puesta a cero de las relaciones en el primer mandato Obama. En breve, para Washington “Rusia es una amenaza no sólo para sí misma y sus vecinos, sino para todo el mundo, enmascarando sus propias debilidades domésticas con una política exterior agresiva que nunca consentirá una comunidad global más pacífica y cooperativa”.⁵⁷

Es interesante repasar el léxico con el que la mencionada NSS-2010 se refiere a las relaciones con Rusia. Tras dar una de cal al postular que “Rusia es un centro de influencia del siglo XXI y un país con el que América debe construir una cooperación bilateral en diversos asuntos”, viene la de arena al afirmar que uno de esos asuntos será el promover el respeto al imperio de la ley, la responsabilidad del gobierno y los valores universales no *con* Rusia, sino *en* Rusia.⁵⁸

Es esa posición de pretendida superioridad la que cimienta las posiciones, cada vez más hostiles, del presidente Putin hacia EE.UU, y no una siniestra estrategia para dominar el mundo.⁵⁹

56 Mathew Crosston: “Nemesis: keeping Russia an enemy through Cold War pathologies”, *Política Comparada*, núm. 3 (19), 2015.

57 Ruth Deyermond: “The Republican challenge to Obama’s Russia policy”, *Survival*, Vol. 54, No. 5, octubre-noviembre 2012, p. 71.

58 *National Security Strategy*, op. cit., p. 44.

59 Mathew Crosston: op. cit.

En lo relativo a los valores, al finalizar sus cuatro años como primer ministro (2008-2012) Putin pareció imbuido de un nuevo sentido de la Historia, y de un mandato cuasi-divino que le emplazaba a mantener los principios tradicionales del *Mundo Ruso*. Por primera vez, Moscú rechazaba al resto de Europa ya no sólo como mentor, sino también como modelo, por su renuncia a sus raíces cristianas, su relativismo moral, y su sumisión a lo políticamente correcto.⁶⁰

En todo caso, Rusia carece de capacidades materiales para desafiar en solitario la hegemonía de EE.UU y sus aliados, como se está poniendo de manifiesto por el impacto de las sanciones económicas y de los bajos precios del petróleo en su economía. Pero eso no quiere decir que no tenga un margen de actuación aún muy notable, como lo demuestra la campaña de bombardeos aéreos en Siria. La relativa *congelación* del conflicto de Ucrania está jugando a su favor, y la sociedad rusa, lejos de alzarse en una suerte de revolución contra las autoridades, está más unida que nunca en torno a su líder, con Putin en unos índices de popularidad sin precedentes.⁶¹

Si el presidente es capaz de usar ese enorme capital político para embarcarse en la senda de la modernización, aplazada desde la desaparición de la URSS, Rusia tiene los recursos materiales y humanos para convertirse en una gran potencia a nivel mundial. No obstante, y mientras eso no ocurra, lo urgente de la situación ha llevado a Rusia a arrojarse en brazos de China, como única alternativa ante el acoso occidental, en un movimiento que tiene grandes consecuencias para la lucha por el liderazgo global.

Haciendo propia la reflexión de Jentleson y Weber de que “fuera de EE.UU, la gente ya no cree que la alternativa al orden liderado por Washington es el caos [...] el resto del mundo no teme experimentar otras alternativas”, China puede proponer hasta tres opciones respecto al statu-quo unipolar, en función del papel adoptado como potencia emergente: un nuevo orden liderado por ella (spoiler), un orden liberal modificado (apoyo), o un orden negociado (aprovechado).⁶²

- Nuevo orden: el sistema político-económico de China está ganando legitimidad con respecto al estadounidense, y su filosofía tradicional ofrece un marco mejor para afrontar los desafíos globales. Se considera el citado *tianxia* como un sistema más inclusivo que el modelo occidental de Estados-nación.
- Orden liberal modificado: evolución pacífica del statu-quo. El orden unilateral estadounidense da lugar a un G-2 entre Washington y Pekín,⁶³ o a un sistema

60 Dimitri Trenin: *Russia's breakout...*, op. cit., p. 10.

61 En concreto, del 88% en octubre de 2015, según la última encuesta del independiente “Levada Center” de Moscú, datos disponibles en: <http://www.levada.ru/eng/>.

62 Randall Schweller & Xiaoyu Pu: op. cit., pp. 58-59.

63 El concepto de G-2, formulado por el consejero de seguridad nacional del presidente Carter, Zbigniew Brzezinski, no fue bien recibido en China. Ver Jian Junbo: “China says no thanks to G2”,

de concierto entre grandes potencias. China asumiría los valores occidentales y reconocería que la globalización es clave para su progreso.

- Orden negociado: redistribución del poder entre EE.UU y las potencias emergentes, de modo que ningún Estado sea capaz de configurar o dirigir el sistema. Una *transición* de poder puede provocar un conflicto armado, mientras que en una *difusión* de poder el proceso es pacífico y más lento.

Frente a esas opciones que se presentan a Pekín, existen a su vez una serie de alternativas para la potencia hegemónica, EE.UU, de cara a articular una estrategia para las relaciones con China, que por su relevancia detallamos individualmente.⁶⁴

Confrontación

De acuerdo con la teoría del realismo ofensivo de John Mearsheimer, el sistema internacional está dominado por grandes potencias que desconfían unas de otras, en un juego de suma cero que previene la cooperación. En ese marco, en el que sólo la hegemonía puede garantizar la supervivencia, Washington debe ralentizar todo lo posible el crecimiento de China, hasta que no esté en condiciones de disputarle el liderazgo en la región de Asia-Pacífico, lo que se puede conseguir sólo con medidas económicas punitivas, una guerra preventiva, o una combinación de las dos.

Balance reforzado

Esta opción también demanda una posición más robusta de EE.UU en el Asia-Pacífico, como contrapeso a unas ambiciones chinas que sólo serían asumibles si se tratase de una democracia liberal. Pekín está siguiendo el ideal de Sun-Tzu de que “el supremo arte de la guerra es someter al enemigo sin luchar”, minando poco a poco la posición estadounidense a la vez que se dota de tecnología AA/AD (anti-acceso/denegación de área) para limitar las opciones militares de Washington. Si EE.UU no responde a ese reto, a los vecinos de China no les quedará otra opción que acomodarse a sus deseos.

Contención y compromiso

Basada en la visión tradicional del idealismo liberal sobre el orden internacional, esta estrategia tendría también por objetivo la preservación de la preminencia estadounidense en el Asia-Pacífico, pero en lugar de hacerlo mediante la presión político-militar sobre China, se basa en el establecimiento de vínculos económicos, institucionales y culturales mutuamente beneficiosos, que la lleven a cooperar con el

Asian Times, (29.5.2009), disponible en: <http://www.atimes.com/atimes/China/KE29A001.html>. [Consulta: 12 noviembre 2015].

64 Michael Lumbers: “Whiter the pivot? Alternative US strategies for responding to China’s rise”, *Comparative Strategy*, No. 34, 2015, pp. 311-329, disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/01495933.2015.1069510>. [Consulta: 13 noviembre 2015].

orden global en lugar de desafiarlo. En resumen, dar prioridad a la zanahoria sobre el palo, en la seguridad de que unas medidas abiertamente hostiles sólo servirían para convertir a Pekín en un enemigo de agenda revisionista.

Integración

Parte de la base de que China ha asumido los principios del actual orden mundial, y que éstos prevalecerán incluso ante un declive del poder estadounidense. Su marco teórico es el liberalismo-institucionalista, que contrapone a la anarquía del sistema internacional la idea de que la interdependencia económica, la actuación de las organizaciones multinacionales, y la imposibilidad de una guerra entre potencias nucleares, facilitarán una situación *win-win* entre EE.UU y China. La forma de lograrlo es modificando el statu-quo para dar más peso a las organizaciones como el G-20, en la que están representadas las potencias emergentes, y otorgando más responsabilidad a China en organismos como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial.

Acomodación

Al igual que en la integración, esta estrategia buscaría una relación cooperativa como alternativa a la competición estratégica o el conflicto. Sin embargo, sus proponentes como Kissinger y Brzezinski son pesimistas respecto al mantenimiento de la supremacía de Occidente, por lo que en lugar de integrar a China en el actual orden liberal habría que asumir un modelo intermedio. Se reproduciría así en Asia-Pacífico el balance de poder europeo del siglo XIX, evitando que China perciba que EE.UU quiere cercarla, y que EE.UU concluya que China quiere expulsarla de la región. Para lograrlo, es clave que Washington favorezca la definitiva reconciliación entre China y Japón.

Balance lejano

Se trata de una estrategia claramente aislacionista, que aboga por la retirada de todas las fuerzas estadounidenses de la región, dejando la seguridad de aliados como Japón y Corea del Sur en sus propias manos. La supremacía de EE.UU se puede preservar con un uso juicioso del poder y con auto-contención, y debe abstenerse de intervenir hasta que los intereses vitales de la nación se vean amenazados. China sólo se convertiría en una amenaza si llegase a ser la potencia hegemónica de toda Eurasia, algo complejo por la desconfianza que suscita entre sus vecinos.

Evidentemente, la adopción de una u otra estrategia por parte de EE.UU no puede desligarse del tipo de potencia emergente que China decida ser. El escenario más favorable sería que Pekín buscara un orden liberal modificado y una estrategia de integración por parte de Washington, pero consideramos que esa opción no es viable ya que China está apostando, en especial bajo la presidencia de Xi Jinping, por una redistribución de poder a corto-medio plazo en un nuevo orden mundial negociado.

La clave está, por tanto, en la política que adopte EE.UU frente a esa China más asertiva. El presidente Obama inicialmente optó por una estrategia de *contención y compromiso*, pero conforme las tensiones entre Pekín y sus vecinos han ido creciendo,

en particular por la soberanía de diversos archipiélagos en los mares del Este y del Sur de China,⁶⁵ la Casa Blanca ha mutado su estrategia a un *balance reforzado*, como lo prueban los nuevos acuerdos de defensa con el Japón neo-nacionalista del primer ministro Shinzo Abe,⁶⁶ o su activismo en foros como los “Diálogos de Shangri-La” para aunar las posiciones de los países más enfrentados a China.

Esa tendencia implica diversos riesgos. De entrada, y aunque una estrategia de confrontación abierta parezca impensable, el rebalanceo de fuerzas militares estadounidenses hacia el Pacífico puede provocar una escalada de tensiones y la ocurrencia de incidentes aislados. Por otra parte, y en una dinámica de acción-reacción, las autoridades chinas pueden ratificar la idea de que EE.UU busca contener su emergencia pacífica, por lo que a medio-largo plazo ya no aspirarían a negociar la modificación del actual orden mundial, sino a plantear abiertamente el surgimiento de uno nuevo de acuerdo con su visión del mundo.

Por ello, y descartando la estrategia *jeffersoniana* (aislacionista) de balance lejano, suscribimos el criterio de los realistas clásicos que abogan por la acomodación con China y la configuración conjunta de un nuevo orden mundial. Eso permitiría una difusión lenta y pacífica del poder, en lugar de una transición rápida que pudiera provocar un conflicto armado. Pero ante la constatación de que EE.UU no va por ese camino, sólo nos resta estudiar las consecuencias del posible cambio de ciclo global.

65 Ver al respecto Mario Laborie, “Tensiones en el mar de China meridional”, Documento de Análisis del IEEEE, nº 33/2012, julio de 2012, disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA33-2012_TensionesMarChina_MLI.pdf, así como Georgina Higuera: “Las ambiciones marítimas de China”, Documento de Opinión del IEEEE, nº 92/2013, octubre de 2013, disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO92-2013_AmbicionesChinas_GeorginaHiguera.pdf. [Consultas: 15 de noviembre de 2015].

66 Ver Francisco J. Ruiz: “Japón: un dilema de seguridad ¿irresoluble?”, Documento de Opinión del IEEEE, nº 93/2015, septiembre de 2015, disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO93-2015_Japon_FJRG.pdf. [Consulta: 15 de noviembre de 2015].

9. REFLEXIONES, CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

La estrategia estadounidense de *balance reforzado* frente a China se manifiesta en el plano militar en la consolidación de las alianzas bilaterales de defensa en el Asia-Pacífico.⁶⁷ Sin embargo, es también relevante el cerco económico-comercial que Washington pretende articular en la región por medio del *Trans-Pacific Partnership* (en adelante TPP), finalmente suscrito el pasado mes de octubre tras años de negociaciones secretas por doce países ribereños.⁶⁸

El TPP da continuidad a la política estadounidense de establecer áreas de libre comercio en diversas regiones, que comenzó con el “Área de Libre Comercio de América del Norte” (NAFTA, con Canadá y México) en 1994, y que se pretendió extender a la totalidad del continente (salvo Cuba) con el “Área de Libre Comercio de las Américas”, proyecto que encalló en 2005 por la oposición del bloque bolivariano liderado por Venezuela. Se trata de una política típicamente *hamiltoniana*, que al promover los intereses de las grandes corporaciones sobre los de los ciudadanos ha suscitado una importante oposición incluso en EE.UU.⁶⁹

El problema para Washington es que China no ha permanecido pasivo ante esta iniciativa, y suscribió a finales de 2014 un tratado de libre comercio con Corea del Sur que ha evitado de momento su incorporación al TPP. Además, y durante la mencionada Cumbre de la APEC de noviembre de 2014, Xi Jinping impulsó un proyecto alternativo al TPP, el Área de Libre Comercio del Asia-Pacífico (FTAAP), respaldado por todos los Estados de la APEC entre otros motivos porque podría generar un beneficio económico hasta ocho veces superior, y en el que EE.UU está excluido.⁷⁰

67 Al respecto, ver la excelente publicación “Strategic Asia 2014–15: U.S. Alliances and Partnerships at the Center of Global Power” del *National Bureau of Asian Research*, disponible en: <http://www.nbr.org/publications/issue.aspx?id=307>. [Consulta: 15 noviembre 2015].

68 Aparte de EE.UU, los Estados firmantes son Australia, Brunei, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.

69 En particular de los sectores *jacksonianos* (más a la izquierda) del Partido Demócrata, que el pasado mes de junio bloquearon temporalmente la autoridad presidencial para suscribir el Tratado. Ver “Los demócratas bloquean la política comercial de Obama”, *El País*, (13.06.2015), disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/12/actualidad/1434137283_808326.html. [Consulta: 15 noviembre 2015].

70 Ver “TPP or FTAAP: What It Means for US and the Asia-Pacific Region” *China-US Focus*, (25.11.2014), disponible en: <http://www.chinausfocus.com/finance-economy/tpp-or-ftaap-what-it-means-for-us-and-the-asia-pacific-region/>. [Consulta: 15 noviembre 2015].



Mapa 4: el proyecto chino de “un cinturón, una ruta”.⁷¹

Además, incluso si China se viese bloqueada al Este por las iniciativas estadounidenses en el Pacífico, Pekín tiene la alternativa de implementar su estrategia “*Go West*” para fortalecer sus vínculos con Eurasia y África.

El proyecto fundamental de esa estrategia es el “*one belt, one road*” (ver Mapa 4), que aúna el “cinturón económico de la Ruta de la Seda” terrestre y la “Ruta de la Seda marítima”. Respecto al componente marítimo, se encuentra apoyado por los puertos del llamado “Collar de Perlas” que jalona toda la costa del Océano Índico, para garantizar el control chino de las rutas comerciales vitales que llegan desde el Golfo Pérsico, la costa oriental africana, y Europa.⁷²

Sin embargo, de cara a nuestro estudio es más relevante el tramo terrestre. Partiendo de la capital uigur de Urumqi (lo que explica el interés chino por estabilizar la región de Xinjiang), las rutas del sur atravesarían Pakistán, Irán y Turquía, una zona geopolíticamente convulsa. Por ello, parece más viable el desarrollo de la ruta norte que a través de Asia Central y Rusia llegaría hasta Europa, configurando un eje Moscú-Berlín-París.

⁷¹ Fuente: <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/la-ruta-de-la-seda-del-siglo-xxi/>.

⁷² Ver Javier Solana: “El desafío de la nueva Ruta de la Seda” *El País*, (7.4.2015), disponible en :http://elpais.com/elpais/2015/03/25/opinion/1427315633_973822.html. [Consulta: 15 noviembre 2015].

Pero para ello es indispensable la colaboración entre Pekín y Moscú,⁷³ precisamente la relación reforzada por el giro al Este de Rusia tras la crisis de Ucrania.

Las relaciones entre China y Rusia no están exentas de riesgos y recelos mutuos.⁷⁴ Pekín ha criticado la venta de armamento ruso a sus rivales regionales, como India y Vietnam, y aunque no existe ninguna reclamación formal, China recuerda que Rusia le arrebató una gran extensión de terreno por el “Tratado de Aigun” de 1858. A su vez, Moscú recela del enorme poder inversor de China, por mucho que necesite financiación, y siempre está presente el riesgo de ocupación pacífica por parte de los chinos del escasamente habitado Distrito Federal del Lejano Oriente.⁷⁵

Además, el tamaño de la economía china multiplica por cinco el de la rusa y su población es 10 veces mayor. Si EE.UU adoptase una estrategia de acomodación con China para definir conjuntamente un nuevo orden mundial, no sería descartable que Pekín sacrificase sus relaciones con Rusia en aras a mejorar los vínculos con Occidente. Pero la actual estrategia de contención de Washington, cuando no de balance reforzado, pone en valor para China la relación con Moscú, ya que Rusia representa la clave del éxito del “*Go West*” por el importantísimo peso que sigue teniendo en Asia Central, además de ser el puente natural hacia Europa.⁷⁶

El marco más representativo de la relación bilateral es la “Organización de Cooperación de Shanghái” (OCS). Parafraseando la afirmación de que la OTAN fue creada para mantener “*a la URSS fuera, a EE.UU dentro, y a Alemania abajo*”, podemos decir que con la OCS Moscú pretende mantener a EE.UU fuera, a Rusia

73 “El gobierno chino tiene prevista la construcción de una línea férrea de alta velocidad, de 7.000 km., entre Pekín y Moscú, atravesando también Kazajstán, que tendrá un presupuesto de 242.000 millones de dólares”. Georgina Higuera: “Construyendo la Nueva Ruta de la Seda”, *Rebelión*, (3.7.2015), disponible en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=200666>. [Consulta: 16 noviembre 2015].

74 “El Lejano Oriente y la Siberia Oriental son territorios ricos en recursos pero económicamente deprimidos y escasamente poblados, y se encuentran físicamente unidas a la región más dinámica del mundo-que incluye el territorio chino”. Dimitri Trenin: *From Greater Europe to Greater Asia? The Sino-Russian Entente*, Carnegie Moscow Center, abril de 2015, p. 4, disponible en http://carnegieendowment.org/files/CP_Trenin_To_Asia_WEB_2015Eng.pdf. [Consulta: 18 noviembre 2015].

75 Sobre todas estas cuestiones, Ver Francisco Ruiz: “El Lejano Oriente ruso: ¿fortaleza o debilidad de la Federación?”, *Documento de Análisis del IEEA*, No. 7/2011, marzo de 2011, disponible en http://www.ieea.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA07_2011LejanoOrienteRuso.pdf; “Tensa amistad en el oriente ruso”, *Esglobal*, 24 de enero de 2011, disponible en <http://www.esglobal.org/tensa-amistad-en-el-oriente-ruso>; y “China: ¿oportunidad o amenaza para Rusia?”, *Russia Beyond the Headlines*, 29 de abril de 2013, disponible en <http://es.rbth.com/blogs/2013/04/29/china-oportunidad-o-amenaza-para-rusia-27383.html>. [Consultas: 15 noviembre 2014].

76 Ian Bond: “Chasing the dragon: Russia’s courtship of China”, *Centre for European Reform*, 4 de agosto de 2015, disponible en <http://www.cer.org.uk/insights/chasing-dragon-russias-courtship-china>. [Consulta: 15 noviembre 2015].

dentro, y a China, ante la imposibilidad de dejarla fuera, tenerla al menos vigilada.⁷⁷ Kazajstán, Kirguistán y Tayikistán pertenecen tanto a la OCS como a la “Unión Euroasiática”, por lo que en mayo de 2015 Xi Jinping y Putin se apresuraron a destacar que el proyecto chino de “*one belt, one road*” se armonizará en todo lo posible con las iniciativas multinacionales lideradas por Moscú en la zona.⁷⁸

Si a ello se suma que en julio de 2015 se decidió la incorporación a la OCS como miembros de pleno derecho de India y Pakistán, el estatus de observador de Mongolia, Afganistán, Irán y Bielorrusia, y la larga lista de socios para el diálogo, se aprecia el potencial político de la Organización para constituirse como un contrapeso a la hegemonía de EE.UU. Además, el influjo de esa relación adquiere una dimensión mundial con los BRICS, que suma a Brasil y Sudáfrica, y en cuyo marco se ha creado el Nuevo Banco de Desarrollo, dotado de 100.000 millones de dólares (el 50% aportado por China) y posible fuente de financiación alternativa al Banco Mundial.⁷⁹

Pero regresando al plano bilateral, en noviembre de 2014, seis meses después de la firma de un acuerdo de suministro de 38 bcm anuales de gas a China durante 30 años por valor de 400.000 millones de dólares, Gazprom anunció un acuerdo marco para el suministro de 30 bcm anuales adicionales a través de la ruta Altai-Xinjiang, que podría servir para desviar el gas de Siberia Occidental de Europa a China.⁸⁰ Además, en la Cumbre de la APEC de noviembre de 2014 se decidió aumentar el volumen de intercambios comerciales hasta los 100.000 millones de dólares en 2015, y en la visita de Xi Jinping a Moscú en mayo de 2015 se firmaron 32 acuerdos, incluyendo un pacto de no-agresión cibernética.

Por último, en el plano militar cabe destacar que Rusia suministrará a China su sistema más avanzado de defensa aérea, el S-400, y que se está planteando la venta a Pekín del nuevo avión de combate SU-35.

77 Ver Francisco J. Ruiz: “La Organización de Cooperación de Shanghái en su X aniversario”, *Documento de Análisis del IEIEE*, No. 18/2011, junio de 2011, disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA18_2011OrganizacionCooperacionShanghai.pdf. [Consulta: 15 noviembre 2014].

78 Alexander Gabuev: “Eurasian Silk Road union: towards a Russia-China consensus?”, Carnegie Moscow Center, junio de 2015, disponible en: <http://carnegieendowment.org/2015/06/05/eurasian-silk-road-union-towards-russia-china-consensus/i9lm>. [Consulta: 18 noviembre 2014].

79 Ver Enrique Mariscal: “BRICS: una realidad geopolítica”, *Documento de Opinión del IEIEE*, No. 97/2015, septiembre de 2015, disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEO97-2015_RealidadGeopolitica_EnriqueMariscal.pdf. [Consulta: 15 noviembre 2014].

80 Sobre las consecuencias para la UE de ese acuerdo energético, ver Francisco J. Ruiz: “Rusia y la seguridad energética europea”, *Energía y Geoestrategia 2015*, Ministerio de Defensa, Madrid, marzo de 2015, pp. 173-214, disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Energia_Geoestrategia_2015-2015.pdf. [Consulta: 15 noviembre 2014].

El resumen es que en la nueva geopolítica mundial se está alcanzando una concertación sin precedentes entre la Federación de Rusia, que desafiaba abiertamente el orden hegemónico de EE.UU sin tener capacidades materiales para hacerlo, y la República Popular de China, que sí que dispone de esas capacidades, pero no estaba hasta ahora interesada en desafiar un statu-quo del que se beneficiaba. De ese modo, lo que hasta hace poco se consideraba sólo como un “eje de conveniencia”⁸¹ se ha convertido en una auténtica asociación estratégica, por la que China obtiene profundidad estratégica, y Rusia rompe el aislamiento al que le pretendía someter Occidente.

Por tanto, la combinación del enfrentamiento estadounidense con Rusia bajo patologías propias de la Guerra Fría, y de su pivote al Pacífico con una política de contención de China, han facilitado la culminación de la fase de descentralización del poder y deslegitimación del hegemón en el cambio de ciclo del orden internacional, y han dado paso a una fase de formación de alianzas en torno al binomio China-Rusia y a una incipiente carrera de armamentos, como lo prueba la Figura 1 en la que se recoge el incremento de los presupuestos de defensa en varios países:

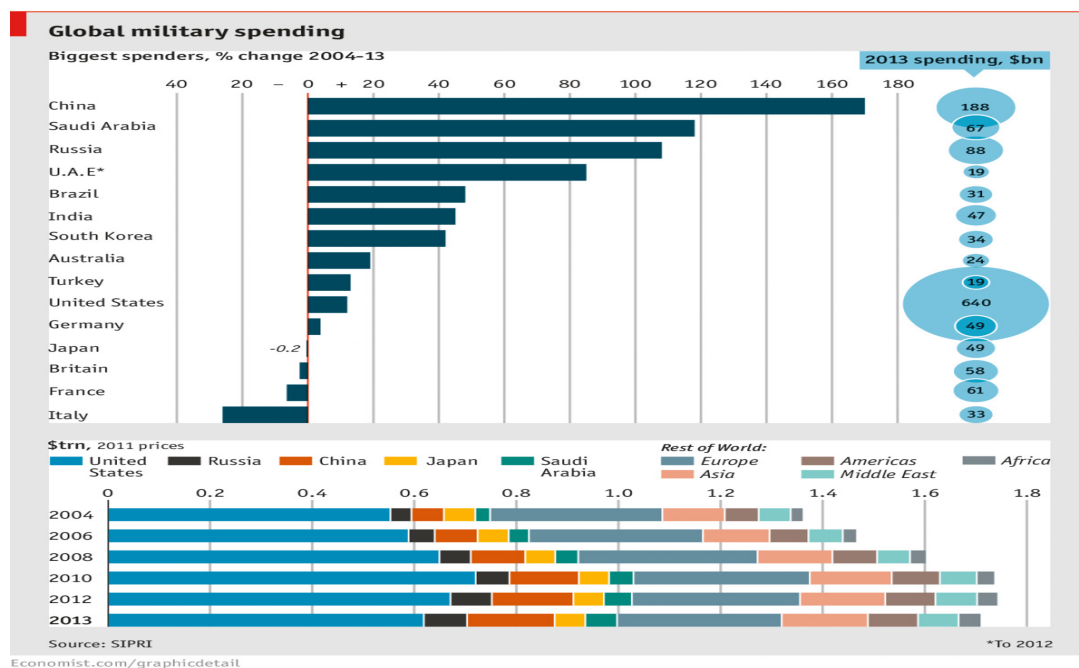


Figura 1: aumento en % del presupuesto de defensa en 2004-13.⁸²

Como se aprecia, entre los seis países con mayor incremento en el periodo 2004-13 están los cuatro BRIC, con un 170% para China y un 110% para Rusia. Por el contrario, el presupuesto de EE.UU se ha estancado con una subida inferior al 20%, mientras

81 Bobo Lo: *Axis of convenience: Moscow, Beijing and the new geopolitics*, Chatham House, Londres, 2008.

82 Fuente: SIPRI, <http://www.sipri.org/research/armaments/milex>.

que en los principales aliados europeos se han mantenido o incluso disminuido. Por ello, y aunque los 640.000 millones de dólares de presupuesto de EE.UU en 2013 siguen estando a gran distancia de cualquier combinación de países, no cabe duda de que el diferencial se ha reducido mucho, por lo que el binomio China-Rusia estaría más cerca de poder desafiar a nivel global (y desde luego regional) al hegemon.

10. EPÍLOGO: ¿Y QUÉ OCURRE CON LA UNIÓN EUROPEA?

Hasta ahora hemos excluido, deliberadamente, toda mención al posible papel de la UE en el nuevo orden mundial emergente. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en diciembre de 2009, los entonces 27 Estados-miembros se dotaron de una amplia panoplia de instrumentos para optimizar la acción exterior de la Unión, de modo que definitivamente se pudiese conformar como un actor único en el mundo global.⁸³ No obstante, la crisis económica centró todos los esfuerzos, y se produjo una evidente parálisis en el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), acompañada de una reducción de los presupuestos de defensa. Una vez superada la peor fase de la crisis, el Consejo Europeo de diciembre de 2012 decidió “*iniciar las labores relativas al mayor desarrollo de la PCSD*”, de modo que un año más tarde se pudiesen examinar los avances realizados, evaluar la situación y dar orientaciones, para que Europa estuviese a la altura de sus responsabilidades.⁸⁴

Así se llegó al Consejo Europeo de diciembre de 2013, supuestamente monográfico sobre la PCSD, aunque al final la omnipresente economía ocupó gran parte de la agenda. Sus Conclusiones⁸⁵ supusieron, en apariencia, un impulso importante a la Europa de la Defensa, ya que en ellas se establecieron objetivos, plazos, y responsabilidades tangibles, y se decidió evaluar los avances en junio de 2015.⁸⁶

El desarrollo de las acciones planteadas en diciembre de 2013 representaba una de las últimas oportunidades de que la UE asumiera el papel que corresponde a su poder económico (un 23% del PIB mundial y un 52% de la ayuda al desarrollo), político (poder normativo y diplomático por excelencia), e incluso militar (con un presupuesto conjunto de unos 180.000 millones de euros y 1,6 millones de efectivos). Pero el Consejo Europeo de junio de 2015 ha resultado ser un fiasco, y prácticamente el único avance ha sido la decisión de elaborar en 2016 una “Estrategia Global” para la Unión.

Esto impide que la UE actúe como la gran potencia del “cinturón geoeconómico” euro-africano (Dugin *dixit*), en un momento especialmente complejo para la seguridad

83 Bobo Lo: *Axis of convenience: Moscow, Beijing and the new geopolitics*, Chatham House, Londres, 2008.

84 *Conclusiones del Consejo Europeo (EUCO 205/12)*, Bruselas, diciembre de 2012, disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/134371.pdf. [Consulta: 18 noviembre 2015].

85 *Conclusiones del Consejo Europeo*, Bruselas, diciembre de 2013, disponible en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/140220.pdf. [Consulta: 18 noviembre 2015].

86 Sobre esta secuencia de eventos, ver Francisco J. Ruíz: “Perspectivas para la Seguridad Europea en el contexto actual”, *Documento FUNCIVA*, abril de 2014, disponible en http://funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1397071707_perspectivas_para_la_seguridad_europea_en_el_contexto_actual_2.pdf. [Consulta: 18 noviembre 2015].

del vecindario del Sur. Para compensar sus debilidades, Europa debería impulsar la creación de un espacio de seguridad único de Vancouver a Vladivostok, en el que los tres principales actores (EE.UU, Rusia y la propia UE) cooperasen para hacer frente a desafíos comunes, como el terrorismo del DAESH o el flujo de refugiados.

Sin embargo, y como hemos comprobado, Washington ha pivotado hacia el Asia-Pacífico, y frente a las crisis del Norte de África ha adoptado una política de *liderazgo desde la retaguardia*. Por su parte, la Rusia de Putin sí que ha expresado en múltiples ocasiones su deseo de configurar un espacio económico, humano y de seguridad único de Lisboa a Vladivostok, en particular armonizando en todo lo posible el proyecto de la “Unión Euroasiática” con el más desarrollado de la UE.

Eso supondría aunar, en la práctica, las macro-regiones euro-africana y euroasiática. La completa simbiosis entre la UE y Rusia en el ámbito de la energía, unos intercambios comerciales de 450.000 millones de euros, y el hecho de pertenecer a una civilización común deberían facilitar esa conformación del eje París-Berlín-Moscú, lo que a su vez proporcionaría a la UE un puente hacia China y la totalidad del Asia-Pacífico.

Pero la crisis de Ucrania ha venido a abortar esa posibilidad. La revolución en Kiev anuló la posible integración de ese país en la Unión Euroasiática, lo que representó un gran éxito para Washington en la política de cerco que sigue desarrollando en Eurasia bajo paradigmas de la Guerra Fría.⁸⁷ También han logrado sus objetivos Polonia y los Bálticos, que llevan impreso en su ADN el enfrentamiento con Rusia y han hecho todo lo posible, desde su ingreso en la UE en 2004, por hacer descarrilar toda iniciativa encaminada a forjar una asociación estratégica entre Bruselas y Moscú.

Sin embargo, y haciendo propio el criterio del ex canciller alemán Gerhard Schroeder de que “una de las verdades fundamentales de la política europea es que la seguridad de nuestro continente no puede ser lograda sin Rusia, y desde luego tampoco contra ella”,⁸⁸ el enfrentamiento con Rusia es muy perjudicial para los intereses del conjunto de la Unión. Precisamente Alemania ha liderado a la UE en esta crisis: aunque inicialmente era reticente a seguir a EE.UU en la adopción de sanciones contra un socio comercial tan importante, tras el derribo del MH-17 en julio de 2014 Berlín pasó a liderar la crítica implacable de Europa a la posición de Rusia.⁸⁹

87 Ver “American Conquest by Subversion: Victoria Nuland’s Admits Washington Has Spent \$5 Billion to “Subvert Ukraine””, *Global Research*, (7.2.2014), disponible en: <http://www.globalresearch.ca/american-conquest-by-subversion-victoria-nulands-admits-washington-has-spent-5-billion-to-subvert-ukraine/5367782>. [Consulta: 18 noviembre 2015].

88 Gerhard Schröder: *Speech on the 41th Munich Conference on Security Policy*, febrero de 2005, disponible en: <http://www.druckversion.studien-von-zeitfragen.net/Speech%20Ch%20Schroeder%2041th%20Munich%20Conference.pdf>. [Consulta: 18 noviembre 2015].

89 Dimitri Trenin: *From Greater Europe...*, op. cit., p. 5.

Es difícil determinar las causas del giro político de Ángela Merkel: podría tratarse de frustración por el regreso de Putin al Kremlin, impidiendo un segundo mandato de Medvedev; quizás Polonia le afeó la conducta recordándole el pacto Ribbentrop-Molotov de 1939; o tal vez confiaba en que el acuerdo de Ucrania con la UE proporcionaría un nuevo *Lebensraum* a sus exportaciones. En cualquier caso, el deterioro de la relación entre Rusia y la UE es el mayor desde la Guerra Fría, Moscú está ahora más cerca de Pekín que de Berlín, y el pretendido espacio unificado de Lisboa a Vladivostok se ha convertido en un espacio San Petersburgo-Shanghái.

Algunos en la UE contemplan con desdén el giro de Rusia hacia China, en la seguridad de que la superioridad de Pekín en la relación acabará por alienar a Moscú, y que Rusia retornará a sus raíces europeas.⁹⁰ Sin embargo, el enfrentamiento ha podido superar un punto de no-retorno, de modo que el pivote hacia el Pacífico de las dos alas de la civilización europea, EE.UU y Rusia, deje a una Europa envejecida en lo demográfico, estancada en lo económico, y desunida en el ámbito de la seguridad haciendo frente en solitario a los riesgos que emergen de su vecindario inmediato.

Desde el punto de vista de Washington, y como parte del nuevo *Gran Juego* en Eurasia postulado por Brzezinski,⁹¹ lo ocurrido en Ucrania favorece sus intereses, por haber alejado la posibilidad de formación del eje París-Berlín-Moscú (la “Casa Común Europea” de Mijaíl Gorbachov o la “Confederación Europea” de François Mitterrand),⁹² a la vez que probablemente la UE se vea abocada a suscribir el “*Transatlantic Trade and Investment Partnership*” (TTIP), que junto con el TPP representa uno de los principales objetivos de la política exterior de la administración Obama.⁹³

Sin embargo, se trata de una política errónea, ya que al alienar a Rusia de Occidente y arrojarla a brazos de China, EE.UU ha contribuido a forjar la única asociación estratégica con creciente capacidad y voluntad de desafiar el statu-quo, buscando un cambio de ciclo en el orden mundial. El alcance y el ritmo al que se produzca ese desafío configuran el futuro, presidido por una pugna entre grandes potencias que impedirá su actuación concertada contra las verdaderas amenazas.

Para finalizar, hay que mencionar que algunas cosas parecen estar cambiando: en el presente 2015, Francia y Alemania se han alejado de las posiciones de EE.UU respecto

90 *Ibíd.*, p. 3.

91 Zbigniew Brzezinski: *El gran tablero mundial*, Paidós, Barcelona, 1998.

92 El 31 de diciembre de 1989, en su alocución de fin de año, François Mitterrand lanzó la idea de una Confederación Europea “que asociará a todos los Estados de nuestro continente en una organización común y permanente de cambio, de paz y de seguridad” de la cual la Comunidad Europea sería el punto de anclaje. Frédéric Bozo: *La France et...*, op. cit., p. 11.

93 July Dempsey: “The huge geopolitical and security implications of TTIP”, Carnegie Europe, octubre de 2015, disponible en <http://carnegieeurope.eu/2015/10/03/huge-geopolitical-and-security-implications-of-ttip/iiijx>. [Consulta: 18 noviembre 2015].

de Ucrania, forzando a Kiev el 12 de febrero a firmar el acuerdo de Minsk con las regiones rebeldes. Además, Gazprom ha firmado con compañías alemanas el acuerdo de construcción de las fases 3 y 4 del gasoducto Nord Stream, lo que refuerza los vínculos energéticos entre los dos países, y nuevamente Francia (tras los atentados de París del 13 de noviembre) y Rusia (una vez comprobado que el derribo en Egipto de un avión de pasajeros fue un acto terrorista), están coordinando su campaña de bombardeos aéreos contra el DAESH en Siria.

Por último, la iniciativa china del nuevo “Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras” (AIIB, en siglas en inglés) ha incorporado como miembros fundadores a 30 países de Asia (incluyendo Arabia Saudí, Corea del Sur, Filipinas, India, Indonesia, Irán, Pakistán, Singapur, Turquía y Vietnam), otros ajenos a la región como Alemania, Italia, Francia, España (la “Vieja Europa” en pleno), y países tan cercanos a EE.UU como Reino Unido y Nueva Zelanda, para disgusto de Washington y de Japón, únicos que han rechazado participar en este Banco...¿otro indicio de declive del hegemon?

Madrid, 18 noviembre 2015.