

España como potencia media con presencia global

Juan Tovar | Investigador postdoctoral, Universidad Carlos III de Madrid.

Resumen

El Informe sobre la renovación estratégica de la política exterior española que presenta el Real Instituto Elcano es uno de los más importantes y ambiciosos que jamás haya acometido organización similar alguna en el ámbito español. En este trabajo trataremos de analizar y clarificar la dimensión teórica o conceptual de la Estrategia que girará a través de dos ejes: la agencia y las capacidades de los actores que, en el citado proyecto serán, principalmente, los Estados –aun sin descartar otros actores de menor relevancia para el mismo–.

Índice

- (1) Introducción
- (2) El concepto de poder en la literatura de las Relaciones Internacionales
- (3) El tratamiento de la dimensión de la agencia: grandes potencias y potencias medias o regionales
- (4) Conclusiones
- (5) Bibliografía

Introducción

El Informe sobre la renovación estratégica de la política exterior española que presenta el Real Instituto Elcano es uno de los más importantes y ambiciosos que jamás haya acometido organización similar alguna en el ámbito español. Abarca una serie de complejos problemas metodológicos, conceptuales e incluso prácticos que deben ser afrontados.

En este trabajo trataremos de analizar y clarificar la dimensión teórica o conceptual de la Estrategia que girará a través de dos ejes: la agencia y las capacidades de los actores que, en el citado proyecto serán, principalmente, los Estados –aun sin descartar otros actores de menor relevancia para el mismo–. Más concretamente, realizaremos una breve exposición teórica del concepto de poder y sus interpretaciones en algunas de las teorías mayoritarias de la política internacional y en el propio concepto de potencia media o regional, necesario en cuanto en que España es una potencia que puede ser definida de esta manera, pese a sus más que evidentes e históricas ambiciones de presencia global; sin pretender aportar con ello una nueva dimensión teórica de unos conceptos tan debatidos en la literatura de las relaciones internacionales.

Los problemas conceptuales y teóricos que plantea un proyecto de estas características no son precisamente pequeños. Sin embargo, al referirnos a cualquier tipo de acción exterior del Estado, se hace preciso analizar y conceptualizar cualquier tipo de poder o de capacidades del mismo que permitirán, en última instancia, proyectar su presencia y alcanzar los objetivos planteados. Una gran potencia no sería tal si no disfrutase de tal capacidad en cualquiera de las dimensiones duras o blandas que se exponen y recogen en el presente proyecto y por ello es necesario abarcarlas de modo que queden reflejadas estratégicamente y puedan ser objeto de medición. De igual modo, estas capacidades se hayan presentes en potencias medias o pequeñas, que usen de estos mecanismos para alcanzar sus objetivos en el ámbito del sistema internacional.

Con todo, debemos ser conscientes de que al hablar de poder, estamos hablando de un concepto especialmente debatido y polémico en la disciplina, únicamente comparable al debate planteado por otros conceptos de primer orden como son el de guerra, intervención, imperialismo y colonización. Al mismo tiempo, hemos de ser conscientes de las limitaciones humanas y materiales del presente trabajo, que impiden un tratamiento exhaustivo que obligaría a recoger todos los trabajos de la disciplina desde el periodo de entreguerras, por lo que únicamente se expondrán algunos de los más representativos a efectos de justificar la utilización de una serie de conceptos clave presentes en dicho informe. Asimismo, es un concepto que, en función de la corriente teórica o metodológica a utilizar, puede plantear implicaciones de carácter positivo, neutro o negativo dado el elevado grado de normatividad que tiende a acompañarlo. De tal modo, podemos entender el poder como dominación o como, siguiendo a Morgenthau, garantía de supervivencia de la comunidad política como lugar de vida buena, según el posicionamiento por el que optemos. En cualquier caso y por razones evidentes, la actitud normativa hacia un concepto tan polémico que abarca numerosos espacios de la política, la sociedad o incluso la vida diaria, será neutro o incluso positivo –sin intención de desmerecer cualquier otra posición teórica que plantee una perspectiva distinta–.

(2) El concepto de poder en la literatura de las Relaciones Internacionales

Hablar de poder en el ámbito de la política internacional es hablar necesariamente, aunque no exclusivamente, de una de las teorías mayoritarias de la disciplina de las relaciones internacionales: el realismo político. Al hablar de realismo político, se ha tendido tradicionalmente a pensar en una lucha incesante de diferentes actores, principalmente estatales, ya sea por motivaciones psicológicas o de supervivencia en un entorno anárquico, por un poder que les permitiría garantizar su supervivencia en un contexto hostil. De hecho, el que ha sido considerado el “padre de las relaciones internacionales”, Hans Morgenthau, representante destacado del denominado “realismo de la naturaleza humana”, planteaba que las causas de esta continuada lucha por la supervivencia estaban en la propia naturaleza y la psicología de un ser humano, deseoso de obtener el mayor poder posible,

entendido en términos de seguridad (Morgenthau, 1973).¹ Sin embargo, y pese a observaciones reduccionistas planteadas sobre la citada teoría, la definición de poder que se puede encontrar en la obra de Morgenthau, deudora de Weber, no es precisamente sencilla: “el control de los hombres sobre las mentes o las acciones de otros hombres”.² Esta definición de poder, a menudo identificada exclusivamente con factores de carácter económico y militar –el conocido tradicionalmente, aunque también de una forma un tanto simplista y despectiva como “poder duro”–, no se limita necesariamente a factores materiales, indudablemente importantes. La relevancia de las ideas, expuesta también por autores liberales y constructivistas, estará presente cuando se trata el concepto de “poder legítimo”. Lejos de ser entendido como un concepto de poder “desnudo”, el que ejercería un ladrón con una pistola, es un poder que se entiende debe estar justificado sobre la base de los diferentes elementos que ya Weber explicó en su momento y que sigue expuesto a diversas limitaciones. La búsqueda del *statu quo* y el equilibrio de poderes como instrumento, serán algunos de los elementos de los que hará uso el estadista para obtener sus propios fines.³

Subsiguientes autores realistas seguirán incorporando aportaciones sobre un concepto de poder, que se verá reflejado en la propia estrategia en apartados relacionados con la seguridad y la defensa. De tal forma, Kenneth Waltz, en su famosa obra que daría lugar al nacimiento del denominado “realismo estructural” o neorrealismo defensivo y cuando trata el famoso sistema de anarquía internacional que fundamentará su visión del ámbito internacional, al referirse a la agencia y la estructura del mismo, entenderá el concepto de poder como la suma de capacidades militares y económicas –dándoles una mayor relevancia de lo que Morgenthau hizo en su momento– que marcan la diferencia entre los diferentes agentes que forman parte del sistema. Esto es, de los Estados. En función de este reparto de capacidades, estaríamos ante grandes potencias, potencias medias o regionales o pequeñas potencias. Este concepto del poder duro es más parecido al que posteriormente tomará Nye y utilizará para definir los conceptos de poder blando y poder inteligente, a los que se referirá a en las obras que más tarde expondremos. En cualquier caso, las capacidades expuestas, serían utilizadas con el fin de que los diferentes actores del sistema –los Estados– puedan garantizar su supervivencia, lo que les llevaría a quedarse envueltos en diferentes sistemas de equilibrios de poder unipolares, bipolares, multipolares, del que el sistema bipolar sería supuestamente el más estable y que tendrían a ser superados a través de diferentes conflictos sistémicos –el ejemplo más claro es la guerra–.⁴

¹ Morgenthau (1973), pp. 3-15. Aquí el autor señala los seis puntos clave de su visión del realismo político sobre la citada base.

² *Íbid.*, pp. 9 y 28

³ *Íbid.*, pp. 40-44.

⁴ Waltz (1988), pp. 151-282.

Reduciendo el determinismo del que tradicionalmente se ha acusado a su predecesor, el profesor John Mearsheimer, autor del concepto “neorrealismo ofensivo” –denominado así porque frente a lo que sucedía con la versión de Kenneth Waltz, el principal objetivo de los diferentes Estados no será sobrevivir sino obtener la hegemonía y de esta manera garantizar de forma más eficiente su seguridad–, planteará nuevas aportaciones a esta forma de entender el concepto de poder. Partiendo de un concepto de poder material y principalmente estatalista, deudor del politólogo Robert Dahl, sostiene que el poder es “la habilidad de un Estado para forzar a otro a hacer algo”. Relaciona, por tanto la idea de Estado con la de “control” o “influencia”.⁵ Siendo consciente de las enormes limitaciones existentes a la hora de definir y medir el concepto de poder, Mearsheimer se centra en dos aspectos principales: el económico y el militar. En el ámbito militar, particularmente relevante por la perspectiva realista que adopta, sostiene la superioridad de las fuerzas terrestres, como características de las grandes potencias que han tratado de obtener la hegemonía a lo largo del tiempo. Para medir este tipo de poder sería necesario poder observar tanto el número de tropas, como el de armas y la calidad de unos y otros, así como el relevante factor de su buena organización, para poder observar el peso de las grandes potencias en los sistemas de equilibrios de poderes regionales o globales en los que también serían particularmente relevantes el papel de la geografía.⁶

En el ámbito económico y aun siendo consciente de la limitada capacidad predictiva de conceptos como el PIB –que debería ser tenido en cuenta en función de la cantidad del mismo destinada a actividades de carácter militar– sostendrá la necesidad de que en la lucha por la hegemonía las grandes potencias necesitarán de dinero, tecnología y hombres –población–. En este sentido, no solo los factores militares serán decisivos en la lucha entre las grandes potencias sino las capacidades “latentes” referidas a cuestiones de carácter socio-económico, como expondrá en diferentes estudios de carácter histórico. De tal forma, si bien estas capacidades no ofrecen certeza en la resolución y obtención de victoria en las guerras entre las naciones, sí que incrementarían las posibilidades de su triunfo a la hora de competir por la posibilidad de convertirse en un hegemón.⁷

Las teorías realistas no han sido las únicas que han venido tratando el concepto de poder a lo largo del tiempo. Los autores liberales también han planteado alternativas en la concepción del mismo y, entre ellos, destacaría la enormemente relevante figura de Joseph S. Nye, famoso autor del concepto denominado *soft power* o poder blando. Este concepto sería intuido por primera vez en su obra *Bound to Lead*, en esencia una respuesta a las teorías *declinistas*, tan de boga en EEUU a finales de los 80 del pasado siglo. En dicha obra, el autor estadounidense

⁵ Mearsheimer (2001), pp. 55-57.

⁶ *Ibidem*, pp. 83-137.

⁷ *Ibid*, 55-82.

sostiene que el mayor peligro para EEUU no era el ascenso de una potencia rival sino la “dispersión” de su poder de cara a otros actores. Partiendo de un concepto de poder similar al que ya vimos en los autores realistas, consistente en “conseguir que otros hagan lo que tú quieres”, Nye plantea la existencia de una serie de desafíos derivados de una creciente interdependencia entre los actores estatales y la aparición de actores no estatales –por ejemplo las multinacionales–, el desarrollo de la tecnología y el transporte o los flujos comerciales y financieros, que pondrían en cuestión los antiguos “dilemas de seguridad” del realismo.⁸

Como consecuencia de este tipo de transformaciones en el ámbito internacional, el propio concepto de poder se transformaría, haciendo más costosa y compleja la coerción sobre otros Estados, incrementando la fungibilidad del mismo y reduciendo su tangibilidad. Por otro lado, el emergente concepto de poder blando aprovecharía algunos de los mayores activos que la potencia estadounidense seguía conservando en relación a toda la dimensión de una cultura atractiva para el resto del mundo, que iría desde los vaqueros hasta los programas de televisión y los símbolos de libertad y autodeterminación, pasando por la imagen de las propias empresas estadounidenses, el empeño estadounidense en apoyar la democracia y/o los derechos humanos en otras naciones y la imagen de una forma de vida americana que los ciudadanos de otras naciones querrían imitar o por la que se sentirían atraídos y donde muchos querrían emigrar. En este sentido, el concepto de poder blando sería una manera de incorporar las potencialidades internas del Estado, más allá de sus capacidades económicas o militares, a la hora de ejercer su influencia en el resto del mundo. El concepto de poder blando ejercería a nivel tanto teórico como práctico una influencia sin precedentes, revolucionando la forma en la que se entendía este concepto hasta entonces.⁹

Joseph Nye profundizará en este concepto, exitoso a nivel teórico y práctico, en subsiguientes obras. De entre ellas dos de las más destacadas serán *The Paradox of American Power* y la ampliamente conocida *Soft Power*. En la primera de estas obras seguirá desarrollando el concepto esbozado en la obra precedente. De tal forma, plantea la situación del poder a nivel mundial en los inicios del siglo XXI. Centrándose particularmente en el poder estadounidense y sobre la base conceptual del poder como forma de conseguir que otros hagan lo que quieres. Nye comenzará a conceptualizar la famosa idea de un tablero estratégico a tres niveles, en los que a nivel superior se situará la dimensión militar de la misma, por debajo se situará la dimensión económica y, finalmente, habrá una dimensión cultural en la base, que es precisamente donde la difusión del poder es mayor y tiene menos sentido hablar de “hegemonía” y donde el poder blando actuará de una forma más eficiente. Las bases del poder estadounidense procederán, por tanto, de todas ellas. Asimismo, Nye planteará la idea de que es necesario jugar por igual en todos

⁸ Nye (1990), pp. 173-187.

⁹ *Ibid.*, pp. 88-201.

ellas, siendo la “partida” tanto a nivel horizontal como vertical, pues si uno solo plantea el juego en términos militares, se fracasará y no se logrará obtener resultado alguno.¹⁰

Nye distinguirá, por tanto, entre tres dimensiones del poder estadounidense, clasificando como “poder duro” a las dos primeras y “poder blando” a la restante. Las bases del poder blando vendrán de tres fuentes distintas. La primera de ellas será el del atractivo cultural estadounidense, el segundo de sus valores y el tercero de la política exterior en sí misma. Según Nye, el desarrollo de estas capacidades permitirá gastar menos en costosos factores de coerción simbolizados por los “palos” –sanciones– y las “zanahorias” –incentivos– al incrementar la capacidad de atracción de los diferentes actores. En este sentido y dado el contexto en el que se viene desarrollando la sociedad de la información, EEUU jugaría con ventaja frente a sus rivales –sean estos China, la India, Rusia o incluso la UE–.¹¹

Profundizando nuevamente sobre este contexto en una obra marcada tanto por la invasión de Irak en 2003, como por el propio desarrollo de la Guerra contra el Terror, Nye trata el concepto de una forma aún más extensa en la obra que tiene el título homónimo con el concepto expuesto. Partiendo de una idea muy similar de poder a la de obras anteriores, “la habilidad para influir en el comportamiento de los otros para conseguir los objetivos buscados”, considera que es algo que va más allá tanto de la coerción como de la mera persuasión y, aunque no debería ser tenido en cuenta en la forma en la que los estadistas tienden a hacerlo, “la posesión de capacidades o recursos que permitan influir en los resultados”. Nye considera que es un concepto estrechamente ligado a la idea de liderazgo, pues la atracción de los demás es uno de los fines que todo líder inteligente pretende conseguir. Exponiendo el “despilfarro” atribuido de las capacidades de poder blando estadounidense dada la actitud “arrogante” percibida internacionalmente por parte de la Administración Bush, vuelve a marcar las fuentes de las que procede el poder blando estadounidense y de otros actores estatales y no estatales. Uno de los casos más destacados de actor no estatal para Nye será el de la organización terrorista al-Qaeda, necesitada a su vez de justificaciones y dependiente de un poder blando, establecido a su medida.¹²

Sobre la base del ya citado tablero de ajedrez que sirve como metáfora para la concepción del mundo que el autor defiende, otorga un intenso tratamiento a la cuestión del poder blando en la tercera de las fuentes expuestas, la de la política exterior. Utilizando las corrientes expuestas por el destacado autor estadounidense Walter Russell Mead –realistas hamiltonianos que persiguen los intereses comerciales, jeffersonianos prudentes que predicán con el ejemplo, idealistas

¹⁰ Nye (2003), pp. 21-40.

¹¹ *Ibid.*, pp. 30-34 y pp. 66-69.

¹² Nye (2004), pp. 1-32.

wilsonianos que tratan de hacer el mundo seguro para la democracia y nacionalistas jacksonianos de las comunidades rurales estadounidenses, partidarios del unilateralismo y el uso de la fuerza–, Nye plantea como algunas de estas corrientes, destacando el caso del idealismo wilsoniano parcialmente recibido por el grupo ideológico neoconservador, dan una enorme relevancia al concepto de poder blando. Así, la idea de exportar valores atractivos para el mundo por parte de la potencia estadounidense, particularmente destacada en el caso de la democracia liberal y los derechos humanos, tendrán una enorme relevancia para los intereses estadounidenses y para su capacidad de atracción al resto de actores, aun cuando el interés de exportar la democracia por parte de los “nuevos wilsonianos” neoconservadores se haya visto reducido por la arrogancia percibida por parte de algunos de los miembros destacados de la Administración como Rumsfeld o el escaso respeto a los procedimientos de los organismos internacionales como Naciones Unidas. Nye, finalmente e incorporando la idea de “poder duro” –que originalmente había merecido un tratamiento menor en su obra, aún cuando siempre defendió su utilización– intuye un nuevo concepto que será el objeto de su siguiente y, por ahora, última obra sobre el tema, la idea del *Smart Power* o poder inteligente.¹³

Nye no es el único autor que ha defendido semejante concepto de poder. Su compañero Robert A. Keohane, particularmente conocido por la creación, junto con Nye, de la teoría del Liberalismo Transnacional en los años 70, se pronuncia en términos similares, mostrando que el concepto de poder blando es también deudor de la idea del liberalismo transnacional y de la teoría de la interdependencia generada por la obra de ambos. En este sentido y en un momento histórico marcado por los atentados del 11 de septiembre, Keohane plantea la existencia de desafíos a la seguridad de los Estados debido a una “interdependencia asimétrica”, que hace que en los momentos actuales, actores no estatales que jamás habían supuesto una amenaza para los actores estatales, puedan resultar una amenaza para estas entidades debido a una serie de medios y oportunidades que no existían con carácter previo, incidiendo en la idea de que unos actores particularmente poderosos en algunas dimensiones del ámbito transnacional, no lo sean en otras.¹⁴

La aparición de teorías reflectivistas a partir de los años 90, y particularmente, del constructivismo ha puesto también énfasis en la importancia y el poder de las ideas, un elemento cada vez más consolidado a la hora de tratar las visiones del mundo y las grandes estrategias de los actores del sistema internacional. Precedidos por los destacados planteamientos de Keohane y Goldstein quienes, junto a la enorme relevancia del papel de las ideas, también incluyen referencias a la enorme dificultad de medición de las mismas;¹⁵ algunos autores defienden el papel de las

¹³ *Ibidem*, pp. 127-147.

¹⁴ Keohane (2002), pp. 276-277.

¹⁵ Goldstein y Keohane (1993), pp. 3-30.

mismas que, junto a las identidades, percepciones e interacción de los actores acabarían dando forma una realidad internacional “construida”.¹⁶ Esta dimensión es particularmente relevante cuando uno observa a destacados estadistas como Hillary Clinton hablando de la relevancia del citado *smart power*, al presidente George W. Bush defendiendo la idea de expandir la democracia en el mundo para lograr una comunidad de paz en la que EEUU pudiese estar seguro o en la defensa por parte de algunos intelectuales de una estrategia de *offshore balancing*, para hacer frente a los desafíos estadounidenses en Oriente Próximo y Asia Oriental.¹⁷

Los grandes grupos ideológicos de la política exterior estadounidense también han sido influidos por las concepciones de poder aquí expuestas, demostrando la enorme relevancia de los aspectos conceptuales aquí descritos y su estrecha relación con la práctica de la política internacional. El destacado autor neoconservador Robert Kagan, plantea como centrales las actuales divisiones sobre el propio concepto de poder que existían entre ambas orillas del Atlántico en el momento de producirse la polémica sobre la Guerra de Irak, a efectos de entender la enorme distancia que se estaba consolidando a nivel de visión de la política internacional entre europeos y estadounidenses. Asimismo, planteará como una idea central del concepto de “poder duro” puede establecerse a favor de la expansión de un orden liberal internacional.¹⁸ Los liberales intervencionistas del Partido Demócrata, también se han pronunciado en diferentes discursos a favor de una política exterior de semejantes características donde el poder duro se utilizaría para fomentar estos principios ideológicos que supondrían, tal y como Nye reconocía, un elemento de poder blando.¹⁹

De tal manera, una vez recogida la dimensión conceptual del trabajo, a efectos de justificar la utilización de mecanismos de poder “duros” o “blandos” que quedan reflejados en el Informe elaborado por el Real Instituto Elcano, debemos observar la dimensión de la agencia y la conceptualización de los actores centrales del mismo, las potencias con diferentes grados de poder: grandes y medias o regionales.

(3) El tratamiento de la dimensión de la agencia: grandes potencias y potencias medias o regionales

Tal y como planteamos en la introducción, uno de los elementos de mayor relevancia para el presente trabajo es la dimensión de la agencia en el ámbito de la política internacional. Sobre la base de la idea de que por diferentes circunstancias

¹⁶ Wendt (1992), pp. 391-425.

¹⁷ Tal y como se recoge en el discurso de la secretaria de Estado de 15 de julio de 2009 en el *Council on Foreign Relations* o en el discurso inaugural del segundo mandato del presidente Bush –hijo– de 20 de enero de 2005. Sobre la citada estrategia véase Walt (2011).

¹⁸ Kagan (2003), pp. 9-156.

¹⁹ Tal y como se recogen numerosas declaraciones de representantes destacados como Madeleine Albright y, sobre todo, en el famoso discurso del consejero de Seguridad Nacional de Bill Clinton, Anthony Lake, de 21 de septiembre de 1993 en la Universidad John Hopkins.

evitables y no evitables y por las propias características de cada potencia, sean estas de influencia histórica, geográficas o limitaciones institucionales, políticas o económicas, existen potencias de diferentes grados que tienen una presencia internacional y una capacidad de influencia mayor o menor de la que podría corresponderles por sus capacidades materiales. La acertada frase de “boxear por encima o por debajo de su peso” toma sentido cuando este se aplica a potencias de diferentes grados. Es por ello que partiendo de la idea de que los Estados siguen siendo los principales actores del ámbito internacional, aunque no los únicos, en el presente trabajo tanto las grandes potencias como las medianas o regionales –caso de España– serán por igual objeto de estudio por las enormes implicaciones de cara al Informe.

Poco cabe justificar acerca de la necesidad de incorporar a las grandes potencias. Particularmente estudiadas por parte de los autores del realismo político desde sus inicios; la inmensa mayoría de los autores se han focalizado en el estudio del comportamiento y las capacidades a nivel internacional de las grandes potencias. De tal modo, la lucha por la supervivencia de la comunidad política y la búsqueda del poder, el estudio del sistema internacional y de los subsiguientes equilibrios resultantes desde una perspectiva científica con sus muy diferentes tipologías y variantes, el establecimiento de alianzas sobre la base de percepciones de amenazas o la búsqueda incesante de la hegemonía a efectos de garantizar su propia seguridad, han sido elementos ampliamente presentes en la obra de los autores de estas teorías.²⁰ A esto cabe añadir, de manera particularmente relevante en el caso estadounidense, que algunas de estas grandes potencias tienen exponencialmente una mayor riqueza de pensamiento en el ámbito de su política internacional, una capacidad de actuación como *global player* y una complejidad de pensamiento doctrinal que hace que su tratamiento sea evidente.²¹ El enfoque, por tanto, no estaría en no tratar a las grandes potencias en el estudio, sino si debe limitarse simplemente a ellas, opción que en este caso no se ha considerado dado su elevado interés al enfocar el caso español.

Algunos autores liberales también han aportado su propia contribución a la definición de conceptos en relación a los que definir a los diferentes actores del ámbito internacional. De tal forma, Robert Keohane vino a definir como gran potencia a aquella que puede ejercer un enorme –tal vez decisivo– impacto en el sistema internacional. Una potencia de segundo orden sería aquella que puede ejercer algún impacto en dicho sistema, aunque no decisivo, en tanto que una potencia media sería aquella que no puede actuar sola, aunque sí ejercer un cierto impacto actuando en un pequeño grupo o a través de instituciones internacionales.

²⁰ Tal y como se recoge en las obras ya citadas de Morgenthau, Waltz y Mearsheimer, a la que cabe añadir Walt (1990), pp. 262-285.

²¹ No hay más que ver la obra de algunos historiadores de la política exterior estadounidense, destacando particularmente Mead (2002), pp. 1-338. También Tovar (2011), pp. 165-187.

Una pequeña potencia, por su parte, sería aquella que no podría ejercer, actuando sola o en un pequeño grupo, un impacto significativo en el sistema.²²

Tradicionalmente, ha sido más debatida la inclusión de las potencias medias o regionales por parte de diferentes autores, aunque su tratamiento ha estado crecientemente en boga fuera de EEUU. En una de sus obras más destacadas, el teórico británico-canadiense Barry Buzan define algunos de los conceptos que se habían estado planteando a lo largo del tiempo sobre los principales actores del sistema internacional, incorporando aspectos identitarios e ideacionales a la hora de definir a las diferentes potencias por su grado de poder. De tal forma, reconoce los evidentes problemas prácticos planteados a la hora de definir el concepto de poder en un sentido material, por la gran pluralidad de factores que lo componen, y aplicarlo a los principales actores de cada momento histórico concreto. También reconoce la existencia de un problema en relación al concepto de los Estados como actores principales por los desafíos planteados por organizaciones como la UE, aunque sí se focalizará principalmente en ellos. Igualmente, haciendo referencia a algunas de las definiciones de destacados autores de la escuela inglesa como Hedley Bull, que considera que las grandes potencias no solo dependen de una cierta acumulación de poder material, sino de la idea de un cierto reconocimiento por parte de otros actores –siguiendo la teoría de la sociedad internacional– en cada momento histórico. Por ejemplo, la Gran Bretaña de finales del siglo XIX frente a un EEUU que guardaba las suficientes capacidades materiales de gran potencia, pero no tenía la voluntad de actuar como tal.²³

En este sentido, las diferentes graduaciones de los actores a nivel internacional dependerían de varios factores, de los cuales las capacidades materiales para actuar en diferentes contextos geográficos serán uno de los principales, aunque no los únicos. En primer lugar y siguiendo tal graduación hemos de plantear la existencia de las superpotencias, termino inexistente antes de la Guerra Fría, pero muy en boga durante aquella etapa. Siguiendo esta definición, las superpotencias serían aquellas no solo capaces de actuar en cualquier dimensión geográfica del sistema internacional, sino de generar un cierto consentimiento o reconocimiento y además de proyectar una serie de valores que establezcan una cierta legitimidad en torno a ellos –el caso de EEUU es un ejemplo paradigmático–. Hiperpotencia sería aquella superpotencia situada en una posición de unipolaridad, marcada por la singularidad y la particularidad de su comportamiento desde una perspectiva crítica.²⁴

²² Keohane (1969), pp. 291-310.

²³ Buzan (2004), pp. 58-69.

²⁴ *Ibid.*, pp. 69.

Gran potencia sería aquella que estaría por debajo de las anteriores en términos de capacidad y comportamiento. No tienen porqué tener una gran capacidad de acción en todos los sectores ni estar activamente presentes en la “securitización” o en los procesos económicos internacionales. En esencia se distinguirán de las potencias regionales en su capacidad para actuar a nivel del sistema internacional y no solo en una región concreta. La atribución de capacidades materiales o legales sería menor que en el caso de las superpotencias, pero sí sería necesario que se viesan a sí mismas como tales e incluso por la perspectiva de ser superpotencias en algún momento concreto –como sucedería con China o, según Buzan, con otras entidades como la UE–. Finalmente, las potencias regionales serían aquellas que tienen un papel en los complejos de seguridad de regiones concretas determinadas y, aunque no tengan una gran capacidad para actuar en ámbitos geográficos distintos, sí que influirán en los equilibrios de poder globales a través de sus diversas regiones, por ejemplo Brasil o Turquía. Este concepto, según Buzan, debe separarse –siendo superior– del de potencia media, aplicable a un grupo de Estados occidentales capaces de actuar en áreas geográficas distintas de la suya como Canadá, Australia y Suecia. La cuestión identitaria y la auto-imagen de los citados actores como ese tipo de potencias, también influirá en la consideración de las mismas como tales y en su consiguiente comportamiento.²⁵

Profundizando en el concepto de potencia regional, el autor alemán Detlef Nolte también realizará sus aportaciones a la hora de comprender los citados conceptos. Sobre la base del debate de fondo existente entre la teoría realista de *power transition theory*, tendente a establecer jerarquías y estructuras de poder opuestas a las teorías realistas del equilibrio y a las teorías del poder de Nye o a los complejos de seguridad regionales de Buzan y Waever, Nolte realizará una exhaustiva revisión bibliográfica entre cuyos objetivos estará la posibilidad de distinguir a las diferentes potencias regionales de las potencias medias, tal y como habían sido entendidas tradicionalmente. La conclusión será que, ante las enormes dificultades con que los teóricos se encuentran a la hora de establecer estas tipologías, será necesario realizar un análisis a diferentes niveles para poder lograr este objetivo que se encuentran en el ámbito regional, interregional y global.²⁶

Pese a todo, el autor reconoce la inexistencia de indicadores que muestren de manera convincente que identifique y analice a las diferentes potencias regionales en sus diferentes dimensiones. Así, tradicionalmente se había considerado que entre otros factores debería tenerse en cuenta el número de habitantes, el tamaño de su PIB, la comparación con otros Estados de la región, su influencia, la pertenencia a una región bien delimitada, la capacidad de confrontar a una coalición de otros Estados y la relevancia para ejercer un papel importante a nivel global y no solo regional.

²⁵ *Ibid.*, pp. 69-73.

²⁶ Nolte (2006), pp. 5-12.

Con todo, las dificultades para distinguir una potencia media de una regional seguirían siendo enormes. Debiendo distinguirse entre potencias medianas tradicionales, marcadas por su capacidad para actuar a nivel internacional, de nuevas potencias medianas que podrían ser potencias regionales y, a su vez, potencias medianas a nivel global. En este sentido, la preponderancia de una nación a nivel regional sería un elemento de gran importancia para ser tenido en cuenta a la hora de definir lo que realmente sería una potencia regional. El comportamiento también marcaría diferencia, pues tradicionalmente se había considerado que las potencias medianas tendían a establecer redes de cooperación y articular coaliciones, en tanto que las potencias regionales pretenden alcanzar el liderazgo en una región concreta y guardan un papel relevante a la hora de garantizar la paz y el orden en un entorno regional. Algo a lo que no sería ajeno, desde un punto de vista constructivista, la existencia de una identidad auto-creada o de una ideología que marcara su política exterior. La utilización de mecanismos de poder tanto duros como blandos o las estrategias de aquellas potencias consideradas medias desde un punto de vista tradicional, con el que contrapesar a la potencia global dominante, no resultarán ajenas a esta situación.²⁷

En esencia algunos de los rasgos por los que podría ser considerada una potencia regional irían desde la delimitación geográfica hasta la geopolítica, pasando por la pretensión de liderar una región, ostentar una serie de recursos materiales, institucionales o ideológicos, ejercer influencia en asuntos regionales –el caso de Brasil respecto de UNASUR sería un ejemplo relativamente bueno–, tener una gran interdependencia con otros actores regionales, establecer estructuras de gobernanza regional a través de las cuales ejercer su influencia, ver reconocido su liderazgo o insertarse en foros interregionales o globales en los que actuará en función de la defensa de sus propios intereses. De igual modo, las diferentes estrategias que le permitirían actuar equilibrando militarmente o incluso utilizando la cooperación para reducir la influencia del hegemon –en este caso EEUU– permitiría reconocerlas como tales y poner de manifiesto sus aspiraciones. En cualquier caso se admitiría la enorme relevancia de estos actores a la hora de establecer los equilibrios de poder globales y la preponderancia mundial marcando, consecuentemente, las ventajas de una cierta “hegemonía cooperativa” sobre una “hegemonía unilateral”. En el contexto actual de globalización económica y con el trasfondo de una única superpotencia, la hegemonía cooperativa sería la única manera de tener un cierto liderazgo regional, asegurando la exclusión de potencias extra-regionales, a lo que el hegemon respondería organizando contra-coaliciones y minando la hegemonía regional, utilizando como instrumento a las potencias medias de la región en concreto.²⁸

²⁷ *Ibid.*, pp. 13-18.

²⁸ *Ibid.*, pp. 18-26.

Visto el repaso previo de la literatura sobre el concepto de poder, expondremos las conclusiones al presente trabajo, justificando conceptualmente la necesidad de analizar dichos conceptos de cara a la elaboración del Informe.

Conclusiones

Tal y como hemos visto a lo largo de esta breve revisión de la literatura sobre el concepto de poder y las posibilidades de medición del mismo, así como su aplicación a los diferentes actores que componen el propio sistema internacional en sí mismo, no existen modelos sencillos ni indiscutidos a la hora de establecer mediciones en estas cuestiones y aplicarlos a una estrategia concreta. Cada autor tiene un concepto de poder distinto y, como tal, distinta será su medición del mismo así como las posibilidades y la facilidad o dificultad para hacerlo. Entre el concepto de poder duro defendido por autores como Morgenthau, Waltz y Mearsheimer hasta el poder blando de Nye o las concepciones de interdependencia de Keohane, existe una amplia variedad de posibilidades para conceptualizarlo, medirlo y aplicarlo a diferentes casos concretos y cada autor tiene su modelo para ello. Es evidente que esta situación plantea un problema a la hora de realizar una medición de las capacidades internacionales de los principales Estados para actuar a nivel internacional, que debería ser solventado.

Evadiendo las consideraciones normativas en torno al mismo y aceptándolo como una realidad del escenario internacional, el presente Informe ha pretendido aunar, aplicando un modelo mixto que permitiese evadir de alguna manera las dificultades de conceptualización del concepto de poder, las concepciones del poder duro defendidas por autores realistas reflejados en la economía o la defensa con los mecanismos de poder blando liberal –dimensión científica, número de inmigrantes, la cooperación al desarrollo o el atractivo de la cultura de un país, por citar algunos–. Todos estos elementos, a pesar de las evidentes y reconocidas dificultades para establecer tipologías de los mismos y trasladarlo como capacidad de influencia en otros actores, han sido más que reconocidos hace tiempo por los principales autores de una literatura que sigue debatiendo y teorizando sobre uno de los conceptos más importantes y polémicos de la historia de la disciplina. Incluso el papel de las ideas ha sido puesto de manifiesto, a través del papel que las doctrinas o estrategias en política internacional han tenido para los protagonistas del sistema internacional, como factor de internacionalización a efectos de lograr una serie de objetivos concretos un ámbito en el que los estadounidenses han sido pioneros, pero los chinos están realizando una labor cada vez más destacada.

Si el concepto de poder ha tenido un enorme desarrollo en la literatura de las relaciones internacionales, no menor ha sido la cuestión de los actores del sistema internacional y su clasificación como poseedoras del mismo. En este proyecto se parte de una concepción del ámbito internacional en la que los principales actores serán los Estados, si bien reconociendo el papel que otros actores como multinacionales y ONG juegan en el ámbito internacional. Desde ese punto de vista los diferentes autores, cada uno con sus propias definiciones de lo que es una

superpotencia, una gran potencia, una potencia media o una potencia regional han ido estableciendo diferentes tipologías que son igualmente reconocidas y recogidas en el presente trabajo. En el mismo, tanto superpotencias como EEUU como grandes potencias –China y Rusia, por ejemplo–, como las que actualmente podrían ser consideradas potencias regionales –con destacados actores emergentes como Brasil y la India– o las tradicionales potencias medias occidentales –caso de Suecia y Australia– están reflejadas y tienen su papel en el mismo.

Es evidente que un Estado que tiene la capacidad de remitir miles de soldados al exterior, tiene un PIB de enorme envergadura, dispone de los mejores científicos y cuya cultura tiene la suficiente capacidad de atracción como para atraer el talento humano de otros estados, estará en una mejor posición de poder e influencia a la hora de lograr los objetivos propuestos. La obtención de objetivos concretos para un Estado sería teóricamente posible gracias a las labores de proyección internacional que cada Estado pone en marcha y que, a su vez, sería deudora de los activos internos de muy diferentes tipos, que cada uno de los miembros del sistema poseen. Con todo, estos indicadores pueden tener una relevancia prácticamente simbólica y aparente, pues, a diferencia de lo que ocurre con el modelo estadounidense de superpotencia global, que aúna todas sus diferentes variantes, no todos los actores comparten en su totalidad un papel relevante en las distintas dimensiones de la política internacional. Hay Estados como China que disponen de un gran PIB, un gran ejército y de una dimensión científica y cultural cada vez más importante, pero no dispone de presencia militar a gran escala en otras partes del globo o cuya forma de gobierno y valores no necesariamente atraen necesariamente a todos. De igual modo, hay Estados en desarrollo como Brasil, cuya creciente relevancia política y económica no se ha traducido necesariamente en una mayor presencia en todos los ámbitos del ámbito internacional. La idea de que no todos “boxean” conforme a las capacidades de las que teóricamente disponen, es una realidad que dicho proyecto pone de manifiesto y que podría aplicarse también al caso español.

En determinados ámbitos de las relaciones internacionales, por otro lado, las potencias medias han logrado jugar un papel más completo y desarrollado que algunas de las grandes potencias o potencias regionales entendidas en un sentido distinto al de “potencia media tradicional”, como hacían Buzan y Nolte. Cuando vemos la internacionalización de sus economías, su presencia científica o cultural o su presencia militar en otras partes del globo, a menudo parece que las mismas tienen algo más que decir que potencias que, *a priori*, podrían parecer mejores candidatos para intervenir en un primer orden del sistema internacional. Los ejemplos de Suecia, Canadá, Australia y hasta Luxemburgo, siguiendo el Índice Elcano de Presencia Global,²⁹ no dejan de ser interesantes y en ocasiones

²⁹ Para más información véase: <http://www.iepg.es>.

contradicen empíricamente algunos de los posicionamientos teóricos ya expuestos, que se fijarían meramente en factores aparentes derivados la disposición de ciertos recursos materiales o en ciertos informes “sensacionalistas” de consultoría que transforman tendencias presentes en certezas de futuro.

Partiendo de todos estos conceptos, la posición que juega España según éstas teorías y la propia evidencia empírica parece clara. Desde un punto de vista material las capacidades duras o blandas a la que hace referencia el Informe, son claramente las propias de una potencia media. De tal forma, el tamaño de una economía que ocupa el puesto número 12-13 a nivel global según los diferentes indicadores en un contexto de crisis con un PIB aproximadamente de en torno a 1.4 billones de dólares según los diferentes indicadores, siendo la quinta economía de la zona euro, ostentando el puesto número 27 en población con más de 46 millones de habitantes –aunque afectada por una incipiente emigración– y una renta *per cápita* en torno a los 30.000 euros que ostentaría el puesto 28-29 a nivel global, así parecen indicarlo. Existen, además, otros indicadores claramente mejorables como el porcentaje de gasto en defensa por PIB que, en torno al 0,95% es uno de los más bajos de nuestro entorno, solo parcialmente compensado por el número de soldados en misiones en el exterior que, sin embargo, ha descendido en los últimos años en una tendencia que se incrementará tras las futuras reducciones previstas en Líbano y Afganistán, los posibles incrementos de un presupuesto oficial que se cifra en torno a los 6.776 millones de euros para 2014 y por la membrecía en destacadas organizaciones de defensa regional como la OTAN. De igual forma, en 2014 estaría previsto en cooperación al desarrollo un gasto que supondrá el 0,15% del PIB y menos de 2.000 millones de euros en el marco de la tendencia descendente de los últimos años. En lo que respecta al número de embajadas y consulados asciende a unas 118 embajadas en el exterior y 93 consulados generales además de las denominadas “embajadas autonómicas” y unas 120 representaciones diplomáticas extranjeras acreditadas en España. Como estudio del conjunto de las dimensiones duras y blandas de la presencia española en el mundo, el Índice Elcano de Presencia Global otorga a España el puesto 11 en su última edición,³⁰ descendiendo un puesto desde su última edición. Igualmente, y de forma no menos importante, en los discursos y análisis realizados tanto por destacados analistas de nuestro país como por nuestros propios líderes, España aparece recogida e identificada como una potencia media desde un punto de vista auto-identitario, tendiendo a reconocerse ciertas fortalezas sobre esta cuestión como su importancia inversora en el puesto 10º a nivel global y segundo en Latinoamérica o el tamaño del PIB.³¹

³⁰ Disponible a través del siguiente enlace:

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a7d5ef0041dff6f0bff2ffc7c0642f11/Informe_IEPG_2012.pdf?MOD=AJPERES.

³¹ Entre los indicadores que pueden observarse para verificar dichos datos destacan las listas elaboradas por el FMI, el Banco Mundial, el Eurostat, la OCDE o el *World Factbook* elaborado por la CIA. En el aspecto de defensa tanto este último como *The Military Balance*, elaborado por el International Institute for Strategic Studies que está a punto de dar a conocer su edición de 2014, la información ofrecida por el Ministerio de Exteriores, la Moncloa o el propio Índice de presencia global del Real Instituto Elcano para capacidades tanto duras como blandas. En el caso

A pesar de la inexistencia de grandes debates teóricos en su política exterior más allá de la cuestión de consenso y el disenso en su política exterior, referido a momentos históricos concretos como el ingreso en la OTAN o la Guerra de Irak.³² España ha sido una potencia media con claras ambiciones globales que le permiten permear la realidad internacional con los recursos a su alcance, pese a los embates de la crisis, de una manera que potencias con unas teóricas capacidades materiales mayores no han tenido la ambición de realizar. En este sentido, la aparición de nuevos documentos como las Estrategias de Seguridad Nacional aprobadas respectivamente por los dos últimos gobiernos, que trasciende de los antiguos libros blancos, también han sido aportaciones relevantes a tener en consideración como elementos de proyección de poder y estratégicos en los últimos tiempos, que podrán ayudar a mejorar otros aspectos clave como los procesos de toma de decisiones en un reciente y necesario impulso a la planificación y el pensamiento estratégico en cuestiones de seguridad.³³

Por todo ello y en un ejercicio similar en lo que respecta a la política exterior, partiendo de conceptualización de los conceptos de poder y de potencia media aquí recogidos, parece que la elaboración y aplicación de una estrategia plural sobre la política exterior española permitirá una proyección más clara de algunos de los instrumentos de los que dispone el Estado para actuar en el sistema internacional alcanzando, en consecuencia, los objetivos que se plantee en cada momento concreto y permear la realidad internacional de acuerdo con los intereses y valores de España.

de las referencias al discurso de los líderes políticos españoles véase como ejemplo en relación al discurso <http://www.periodistadigital.com/religion/educacion/2012/12/04/margallo-espana-es-un-pais-serio-que-cumple-con-sus-obligaciones-religion-iglesia-educacion-ucv.shtml>.

³² Palacio y Rodrigo (2004), pp. 87-96, Arenal (2008) son algunos de los ejemplos de un debate que dio lugar a una relativamente extensa literatura.

³³ La última revisión de la Estrategia Española de Seguridad Nacional puede verse en http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/0BB61AA9-97E5-46DA-A53E-DB7F24D5887D/0/Seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf.

5) Bibliografía

- Arenal, C. del (2008), "Consenso y disenso en la política exterior de España", Documento de Trabajo nº 25/2008, Real Instituto Elcano, 2/VI/2008.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/dt25-2008
- Buzan, Barry (2004), *The United States and the Great Powers. World Politics in the Twenty-First Century*, Polity Press, Londres.
- Goldstein, J., y R. Keohane (1993), *Ideas & Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, Cornell University Press, Nueva York.
- Kagan, Robert (2003), *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*, Taurus, Madrid.
- Keohane, Robert O. (1969), "Lilliputian's Dilemmas: Small States in International Politics", *International Organizations*, vol. 23, nº 2, pp. 291-310.
- Keohane, Robert O. (2002), *Power and Governance in a Partially Globalized World*, Routledge, Nueva York.
- Mead, W.R. (2002), *Special Providence. American Foreign Policy and How it Changed the World*, Routledge, Nueva York.
- Mearsheimer, John J. (2001), *The Tragedy of Great Power Politics*, Norton & Co., Nueva York.
- Morgenthau, Hans (1973), *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Knopf, Nueva York.
- Nolte, Detlef (2006), "Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis", *GIGA Working Papers*, nº 30, octubre.
- Nye, Joseph S. (1990), *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, Basic Books, Washington DC.
- Nye, Joseph S. (2003), *La paradoja del poder norteamericano*, Taurus, Madrid.
- Nye, Joseph S. (2004), *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, Nueva York.
- Palacio, V., y F. Rodrigo (2004), "Política exterior: la ilusión del consenso", *Política Exterior*, vol. XVIII, nº 99, mayo/junio, pp. 87-96.
- Tovar, Juan (2011), "Cuatro momentos de la doctrina en política exterior estadounidense ¿Entre la teoría y la práctica?", *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, nº 95, septiembre, pp. 165-187.
- Walt, Stephen M. (2011), "A Bandwagon for Offshore Balancing?", *Foreign Policy*, 1/XII/2011.
- Walt, Stephen M. (1990), *The Origins of Alliances*, Cornell University Press, Nueva York.

Waltz, Kenneth (1988), *Teoría de la Política Internacional*, Estudios Internacionales, Buenos Aires.

Wendt, A. (1992), "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics", *International Organization*, vol. 46, nº 2.