



## Las relaciones económicas España-EEUU. ¿Son importantes los vaivenes Aznar-Zapatero?

*Si bien las relaciones económicas España-EEUU posiblemente sigan estando poco desarrolladas, nuestra conclusión provisional es que los vaivenes Aznar-Zapatero en cuanto a la relación política de los dos países han demostrado tener un efecto relativamente insignificante en las relaciones económicas.*

**Paul Isbell**

## ¿Es posible reformar la ONU?

*El informe presentado por Kofi Annan el pasado 2 de diciembre constituye el proyecto más exhaustivo que se ha realizado en los 59 años de historia de Naciones Unidas con el fin de introducir cambios.*

**Soeren Kern**

## La Agenda del Desarrollo de Barcelona: ¿es posible un post-consenso de Washington?

*Este análisis recoge y evalúa los principales puntos contenidos en la Agenda del Desarrollo de Barcelona, que se suma a las propuestas que han tratado de responder al fracaso del conocido Consenso de Washington.*

**Iliana Olivié**

# Real Instituto Elcano

El Real Instituto Elcano es una fundación privada, independiente de la administración pública y de la empresas que mayoritariamente la financian. Se constituyó, bajo la Presidencia de Honor de S.A.R. el Príncipe de Asturias, el 27 de diciembre de 2001, con una tarea fundamental: realizar un estudio exhaustivo de los intereses de España y de los españoles en la sociedad internacional, para ponerlo al servicio de la comunidad.

Desde su nacimiento, el Instituto se define como una institución apartidista aunque no neutral, ya que busca hacer posible los valores que la inspiran; que mediante métodos y aproximaciones científicas multidisciplinares trata de desarrollar una perspectiva estratégica y global, con vocación prospectiva, con el fin de generar propuestas políticas y sociales que puedan ser aplicadas en la práctica.

La misión esencial del Real Instituto Elcano es servir de foco de pensamiento y de generación de ideas que resulten útiles para los responsables políticos, los dirigentes de las instituciones públicas y privadas interesadas y la formación de la opinión pública. Esta tarea se basa en un compromiso de sus miembros con unos valores compartidos:

- la consecución de la paz en las relaciones internacionales
- la cooperación económica y la solidaridad entre los Estados y los pueblos
- el respeto a los derechos humanos
- la promoción de procesos de transición y consolidación de las democracias y de los valores democráticos
- la concordia o al menos la tolerancia, entre Estados, pueblos, y, eventualmente, civilizaciones

La misión del Real Instituto Elcano supone un punto de partida desde el que desarrollar los siguientes objetivos:

- analizar el escenario internacional, con el fin de elaborar y producir análisis, estudios e informes con los que contribuir a la toma de decisiones:
- difundir esos estudios y análisis, con la meta de conformar y participar en el debate público y social, tanto nacional como global.
- servir de foro de encuentro y debate, garantizando así una mayor y mejor comunicación entre agente públicos y privados en el ámbito de las relaciones internacionales y de seguridad.
- aglutinar a su alrededor los programas, proyectos e ideas de la comunidad estratégica española y, en la medida de lo posible, de la internacional.



---

**Las relaciones económicas España-EEUU. ¿Son importantes los vaivenes Aznar-Zapatero?***Paul Isbell*

El vínculo existente entre el estado de las relaciones políticas bilaterales España-EEUU a corto plazo y el curso de las relaciones económicas bilaterales a medio plazo sigue siendo relativamente débil. Una estrategia más sostenible para mejorar las perspectivas de los intereses de España en esta relación económica con EEUU sería una que estuviese basada en una política destinada a transformar la productividad española. Al final, no resulta ni conveniente ni eficaz contemplar las relaciones económicas bilaterales a través del prisma de las relaciones políticas bilaterales entre estos dos países

4

---

**¿Es posible reformar la ONU?***Soeren Kern*

El informe presentado por Kofi Annan el pasado 2 de diciembre propone una reestructuración de Naciones Unidas con el propósito de que sea más eficaz y equitativa. Las numerosas propuestas presentadas cubren un amplio abanico temático: desde la proliferación nuclear hasta la amenaza de pandemias inminentes

16

---

**La Agenda del Desarrollo de Barcelona: ¿es posible un post-consenso de Washington?***Iliana Olivié*

Este análisis resume, en primer lugar, el contenido del Consenso de Washington y recoge algunas de sus deficiencias más señaladas. A continuación, se sintetiza la alternativa propuesta en Barcelona por un grupo de destacados economistas del desarrollo: la llamada Agenda del Desarrollo de Barcelona

24

---

**Documentos de trabajo y libros publicados  
ARIs y Materiales de Interés  
Actividades realizadas en enero  
Próximas actividades**

28

# Las relaciones económicas España-EEUU. ¿Son importantes los vaivenes Aznar-Zapatero?

*Los resultados de las elecciones del pasado mes de marzo en España y la posterior retirada de las tropas españolas de Irak comenzaron a deteriorar la atmósfera de optimismo que Aznar había cultivado en las relaciones políticas bilaterales España-Estados Unidos. No obstante, el vínculo existente entre el estado de las relaciones políticas bilaterales a corto plazo y el curso de las relaciones económicas bilaterales a medio plazo sigue siendo relativamente débil.* **Paul Isbell**

de Irak comenzaron a deteriorar la atmósfera de optimismo que Aznar había cultivado. Como resultado, muchos han expresado su inquietud de que las recientes controversias políticas entre estos dos Gobiernos, lejos de profundizar los vínculos económicos entre España y EEUU, relativamente débiles, podrían de hecho empezar a amenazar los intereses españoles. No obstante, el vínculo existente entre el estado de las relaciones políticas bilaterales a corto plazo y el curso de las relaciones económicas bilaterales a medio plazo sigue siendo relativamente débil. Una estrategia más sostenible para mejorar las perspectivas de los intereses de España en esta relación económica con EEUU sería una que estuviese basada en una política destinada a transformar la productividad española. Al final, no resulta ni conveniente ni eficaz contemplar las relaciones económicas bilaterales a través del prisma de las relaciones políticas bilaterales entre estos dos países.

*El argumento económico como justificación del giro de Aznar hacia EEUU*

Desde el verano de 2002, cuando el anterior Presidente del Gobierno español, José María Aznar, representó a la Presidencia de la UE en la reunión del G-8 en Canadá, se ha producido en España un debate creciente en torno a la evolución del peso político y económico del país en el mundo y los posibles vínculos existentes entre el estado de las relaciones políticas de España con EEUU y el curso de las relaciones económicas bilaterales. Más allá de la retórica del Gobierno de Aznar sobre los aspectos morales y de seguridad que justificaban el apoyo de España a la postura estadounidense de intervención en Irak, el anterior Presidente también esgrimió el argumento económico para justificar una relación política cada vez más estrecha con EEUU. Durante el otoño de 2003 y el invierno de 2004 se produjeron intensos análisis en el seno de los círculos políticos e intelectuales de Aznar para ver qué forma podrían adoptar estas relaciones políticas más estrechas con EEUU durante lo que se presumía sería el siguiente mandato del sucesor de Aznar, Mariano Rajoy, y en torno al argumento económico como justificación de un potencial renacimiento de las relaciones España-EEUU.

## Tema

Si bien las relaciones económicas entre España y Estados Unidos posiblemente sigan estando poco desarrolladas, nuestra conclusión provisional es que los vaivenes Aznar-Zapatero en cuanto a la relación política de España con Estados Unidos han demostrado tener un efecto relativamente insignificante en las relaciones económicas entre estos dos países y que lo más probable es que dicho efecto siga siendo mínimo en el futuro.

## Resumen

La prioridad que el Gobierno de Aznar concedió a unas relaciones políticas bilaterales más estrechas con EEUU suscitó numerosas esperanzas de que los intereses empresariales de España pudieran beneficiarse de las oportunidades resultantes de un mayor desarrollo de las relaciones económicas entre estos dos países. A pesar del hecho de que muchos siguieron mostrándose escépticos con respecto a que unas relaciones más prominentes con Estados Unidos pudiesen tener un efecto positivo concreto en los intereses económicos de España, a finales de 2003 y principios de 2004 los responsables de la formulación de políticas del entorno de Aznar empezaron a desarrollar un plan general para el renacimiento de las relaciones España-EEUU. Sin embargo, los resultados de las elecciones del pasado mes de marzo en España y la posterior retirada de las tropas españolas

La foto de las Azores en marzo de 2003 (en la que Aznar aparecía junto a Bush, Blair y Barroso en vísperas de la invasión de Irak) fue la primera prueba concreta, según la visión del anterior Presidente, de que España jugaba de nuevo, después de un largo paréntesis, en la “primera división” internacional. En la práctica, esto suponía romper con la trayectoria tradicional española de política exterior, centrada en la integración europea y donde España operaba como un país de tamaño medio en lo que Aznar concebía como una relación de inferioridad con respecto al centro de gravedad de la UE. Y lo que es más, suponía aspirar a una cooperación mucho más estrecha con Estados Unidos en ámbitos internacionales (como por ejemplo, en América Latina y el Magreb y en aspectos de terrorismo internacional) en los que el Gobierno de Aznar consideraba que no se estaba prestando suficiente atención a los intereses nacionales de España a través de los canales tradicionales de la UE.

Sin embargo, ¿existía un argumento económico independiente que justificase el ambicioso giro de Aznar hacia Estados Unidos? Basta decir que en los círculos políticos e intelectuales cercanos a Aznar se invirtieron múltiples esfuerzos en diseñar un plan general para el futuro de unas relaciones más estrechas entre estos dos países y en desarrollar el argumento político y económico que justificase la puesta en marcha de dicha agenda. Dejando de lado el argumento político (que queda fuera del ámbito de este análisis), el argumento económico que empezaba a tomar forma se parecía a lo que a continuación se expone de manera esquemática.

En primer lugar, aunque España había dado con éxito su primer paso importante en la internacionalización de su economía durante los dos decenios anteriores, la percepción que se tenía era que sus vínculos económicos internacionales, especialmente los importantísimos flujos bancarios y de inversión, seguían estando altamente concentrados en Europa y América Latina. Por otro lado, se estaba empezando a poner remedio al escaso desarrollo de la presencia española en Asia, a través del incipiente Plan Asia desarrollado por el Ministerio de

Asuntos Exteriores. Así, Estados Unidos era el último socio económico importante con el que aún estaba pendiente intentar alcanzar beneficios mutuos todavía sin explotar.

En segundo lugar, de acuerdo con esta visión, las interacciones de España con la economía estadounidense (la economía nacional individual más grande y dinámica del mundo) y su presencia en la misma seguían muy poco desarrolladas. Las interacciones comerciales y de inversión de España con Estados Unidos presentaban un peso significativamente reducido con respecto tanto a su posición como exportador e inversor neto en la economía mundial como a la relación

---

*Resultaría difícil negar que las relaciones entre España y Estados Unidos han experimentado un cambio importante desde las elecciones generales que tuvieron lugar en España el pasado mes de marzo, al menos a nivel de retórica política. Los primeros ocho meses de Gobierno de Rodríguez Zapatero han estado marcados por recriminaciones mutuas y por una retórica hostil, pública y privada, en los medios de comunicación y entre las clases y comunidades políticas y el público en general*

---

económica con EEUU de la mayor parte de sus socios en la UE. Las exportaciones a Estados Unidos han supuesto tan sólo el 5% aproximadamente del total español desde mediados de la década de los noventa, y en los últimos años la tendencia ha sido un descenso en dicho porcentaje. Y lo que es más importante, si bien las exportaciones españolas representan en la actualidad más del 2% del total mundial, su cuota en el mercado estadounidense ha venido rondando el 0,5% únicamente (sólo una décima parte del nivel de la de Alemania, una séptima parte de la del Reino Unido, una quinta parte de la de Francia y una cuarta parte de la de Italia). Aunque en la actualidad EEUU es el sexto socio comercial más importante de España, para Estados Unidos España ocupa el puesto 31. Al mismo tiempo, la media de las inversiones directas de España en EEUU se ha mantenido cercana tan sólo al 6% de las salidas españolas de capital, con un alto grado de volatilidad. Además, los flujos de inversión extranjera directa española en Estados Unidos y sus activos en dicho país

se ven superados enormemente por los del Reino Unido, Alemania, Países Bajos y Francia.

Tan sólo el singular flujo de inversión estadounidense en España ha resultado algo más significativo que la relación comercial bilateral o las inversiones españolas en Estados Unidos. Estos flujos de capital han sido también bastante irregulares, si bien en los últimos años las inversiones directas de EEUU en España han oscilado entre el 10% y el 50% de las entradas totales de capital en este país, haciendo de Estados Unidos el inversor nacional individual de mayor tamaño

---

*No resulta probable que el vaivén Aznar-Zapatero en las relaciones con EEUU pueda llegar nunca a afectar significativamente a la posición de España en América Latina. Al menos resulta poco creíble argüir que los intereses españoles tengan motivos importantes de temor como resultado de una hipotética venganza diplomática de Estados Unidos*

---

en España desde finales de la década pasada. No obstante, si el elemento de análisis deja de ser los países para pasar a ser bloques económicos regionales, entonces la UE se convierte en el socio económico dominante de España en todos los sentidos, siendo durante la década de los noventa América Latina su otro único rival como destino de las inversiones españolas. Así, para lograr una diversificación más sana y madura de la internacionalización económica de España y sacar provecho de una relación económica bilateral potencialmente beneficiosa pero relativamente sin explotar con Estados Unidos, los analistas del equipo de Aznar alegaron que España debía empezar a perseguir de una forma más activa los vínculos comerciales y de inversión con Estados Unidos.

En tercer lugar, existían una serie de inquietudes y motivos específicos que parecían apuntar en la dirección de perseguir unos vínculos económicos más profundos con Estados Unidos. En el contexto europeo, el Gobierno de Aznar había intentado, aunque con poca determinación, cambiar el rumbo de la economía española para colocarla más firmemente en el bando del denominado

“modelo anglosajón” y aspiraba al menos a impulsar un cambio de rumbo similar en el seno de la UE. Así, unas relaciones económicas más estrechas con EEUU parecían tener sentido en el contexto de esta aspiración de converger en términos políticos con las economías anglosajonas. A principios de 2004, Aznar incluso planteó la idea de crear un área de libre comercio entre Estados Unidos y la UE (la Asociación Económica Atlántica) antes de 2015.

Además, quienes propugnaban el nuevo proyecto de Aznar rápidamente identificaron el “mercado hispano” estadounidense, de rápido crecimiento (en la actualidad del mismo tamaño aproximadamente que España en términos de población y poder adquisitivo total), como una posible vía inicial a través de la cual comenzar una mayor interpenetración económica con Estados Unidos. La importancia de la presencia española en América Latina y los vínculos culturales y lingüísticos de la amplia familia hispana fueron concebidos como posibles bazas que jugar en dicha estrategia. Por último, según esta visión, unos vínculos políticos y económicos más estrechos con EEUU podrían beneficiar de forma indirecta a la estabilidad de las economías latinoamericanas (España sigue siendo el primer o segundo inversor nacional individual de mayor tamaño en la mayor parte de estos países) y a las perspectivas futuras de las empresas españolas que operan en lo que históricamente se ha considerado el “patio trasero” político y económico de Estados Unidos, aun cuando los mecanismos de dicha colaboración bilateral y el alcance y la naturaleza concreta de dichos beneficios para los intereses de España en esta zona siguiesen sin estar claros.

En cuarto lugar, dado el escaso desarrollo de los vínculos económicos entre España y Estados Unidos, llegó a postularse en los círculos cercanos a Aznar que una relación política más profunda proporcionaría una ventaja estratégica importante de la que podría beneficiarse la relación económica entre estos dos países. Una mayor colaboración y una mayor empatía política allanarían el camino para los intereses comerciales de España en el mercado estadounidense, especialmente entre los segmentos hispanos de rápido crecimiento



concentrados en el sudeste, Texas y el suroeste del país. Un renacimiento de las relaciones políticas podría incluso llevar a que autoridades públicas y corporativas relevantes en Estados Unidos facilitasen de forma más activa la penetración económica de España en el mercado estadounidense, al menos en los casos en que ello resultase viable y apropiado en el marco de un mercado libre supuestamente abierto y no discriminatorio. Además, dado que la ambición de Aznar de aumentar el perfil de España en el ámbito internacional estaba estrechamente ligada a su inclinación a acercarse aún más a EEUU en términos de política, se creía que la mejora resultante de la imagen de España en Estados Unidos facilitaría una profundización de las relaciones económicas entre estos dos países, tanto en términos de penetración española en EEUU como de una mayor y más duradera atracción de inversiones estadounidenses hacia España.

Así, la conclusión provisional de quienes trabajaban a la sombra de Aznar durante los últimos días de su segundo mandato fue que, independientemente de las inquietudes de seguridad y política internacional subyacentes a su tan alardeado cambio de política exterior, España tenía mucho que ganar desde un punto de vista económico (y relativamente poco que perder) al buscar un auténtico renacimiento de sus relaciones con Estados Unidos, en general, y de profundizar activamente las relaciones económicas bilaterales con dicho país, en particular. De hecho, un elemento clave de este argumento era la hipótesis de que el primer punto facilitaría el segundo en términos concretos, ya que una intensa interpenetración política actuaría como catalizador, provocando la materialización de un nuevo potencial económico.

#### *La crítica del argumento económico como justificación de la política de Aznar con respecto a Estados Unidos*

Aunque la crítica de este argumento económico con anterioridad a las elecciones del 14 de marzo tendía a estar aún menos desarrollada que el propio argumento en sí, dicho argumento no quedó sin respuesta. Dicha crítica se fusionó alrededor de un conjunto de aseveraciones, que se exponen a continuación.

En primer lugar, la relación existente entre el

estado momentáneo de la relación política y la relación económica bilateral se consideraba demasiado poco sólida (por no decir inexistente) como para poder utilizarla tan siquiera como justificación secundaria de un cambio de política exterior tan importante. La supuesta debilidad de dicha relación quedó resaltada por la presunción de que, en el contexto de una economía cada vez más globalizada, que en la actualidad se desarrollaba siguiendo las líneas liberales propugnadas por el modelo anglosajón, los vínculos económicos sostenibles cada vez serían más inmunes a discriminaciones políticas. Además, la relación económica de España con Estados Unidos estaba relativamente poco desarrollada no porque España hubiese eludido una convergencia de políticas y un acercamiento político manifiesto con EEUU, sino más bien porque España se encontraba más rezagada en la curva de internacionalización económica que la mayor parte de sus socios europeos. Esta situación era un resultado natural (aunque no necesariamente permanente) del hecho de que la economía española (demasiado improductiva y poco sofisticada) siguiese sin alcanzar el nivel de desarrollo necesario como para haber generado ya la densa red de vínculos económicos con Estados Unidos (especialmente en términos de flujos de inversión mutuos) de la que en la actualidad disfrutaban muchos de sus socios europeos.

En segundo lugar, aun cuando se admitiese un débil vínculo entre las relaciones políticas y las relaciones económicas bilaterales, los beneficios económicos de las ambiciones estadounidenses de Aznar eran tan sólo potenciales en el mejor de los casos y seguían estando vagamente definidos, lo cual significaba que fácilmente podían terminar siendo tan sólo ilusorios. Sin embargo, los riesgos potenciales de dicha estrategia para las densas relaciones económicas de España dentro de Europa sí que se percibían como tangibles y mucho más claros, especialmente en el contexto de las negociaciones en curso sobre el futuro del gobierno económico y político en el seno de una UE más amplia y profunda, por no mencionar los Fondos Europeos que recibe España. Quizá unos vínculos políticos y económicos más estrechos con EEUU no tengan por qué ser

excluyentes de los continuados esfuerzos de España por salvaguardar y buscar intereses económicos más vitales y directos en Europa; no obstante, poder conseguir lo primero, haciendo uso de la ventaja estratégica que suponen unas relaciones más estrechas con EEUU, sin dañar lo segundo habría requerido la más ágil y astuta de las diplomacias por parte del Gobierno de Aznar en un momento en el que la política europea de éste era percibida por cada vez más elementos en el corazón de Europa, sobre todo por Francia y Alemania, como obstruccionista, por no decir claramente contenciosa.

En tercer lugar, aun cuando la búsqueda de lazos económicos más profundos con Estados Unidos pueda considerarse una meta constructiva en sí misma (y posiblemente justificada de forma concreta, al menos parcialmente, por el imperativo estratégico de diversificar el patrón de la internacionalización económica española), los críticos de Aznar no la consideraban una prioridad nacional suficientemente vital y urgente como para justificar su uso como una excusa para la persecución de unas relaciones políticas más estrechas con EEUU. Dicho escepticismo se vio reforzado por la percepción generalizada de que el principal componente del renacimiento de las relaciones políticas con EEUU buscado por Aznar consistía en alinear a España con EEUU (y en contra de gran parte de la UE) en un amplio abanico de asuntos de política exterior, a pesar del rechazo general mostrado por una mayoría de los españoles al respecto, y en tratar de conseguir una convergencia de las políticas españolas (si no una convergencia de políticas europea global) con el modelo económico anglosajón, una postura también rechazada por una mayoría tanto de españoles como de europeos.

Por último, las oportunidades económicas concretas identificadas por el Gobierno de Aznar y los think tanks de su entorno (principalmente la posibilidad para España de explotar con éxito el mercado hispano de EEUU y el potencial de colaboraciones fructíferas estatales-corporativas entre España y Estados Unidos en América Latina) les parecían a los críticos infructuosas quimeras, en el mejor de los casos, por no decir peligrosas ideas ilusorias. Los hispanos de

Estados Unidos siguen siendo un grupo heterogéneo, dominado por los mexicanos que, si bien no presentan ninguna afinidad especial con España, sí que han venido mostrando una tendencia cada vez mayor a la asimilación cultural estadounidense. Además, para los intereses españoles, cada vez más dependientes de los beneficios obtenidos en América Latina (cerca de un 30% del beneficio operativo total de las empresas del IBEX-35, el índice de referencia de los “blue chips” españoles, y cerca del 50% para los mayores inversores españoles) y cada vez más conscientes de sus propios problemas de imagen en la región, el dar la impresión de estar operando en América Latina de la mano de “los yanquis” era una posibilidad verdaderamente delicada.

#### *El “regreso a Europa” de Zapatero y la amenaza para las relaciones económicas entre España y Estados Unidos*

**R**esultaría difícil negar que las relaciones entre España y Estados Unidos han experimentado un cambio importante desde las elecciones generales que tuvieron lugar en España el pasado mes de marzo, al menos a nivel de retórica política. Los primeros ocho meses de Gobierno de Rodríguez Zapatero han estado marcados por recriminaciones mutuas y por una retórica hostil, pública y privada, en los medios de comunicación y entre las clases y comunidades políticas y el público en general.

La primera baja ha sido el esperado renacimiento de las relaciones políticas bilaterales propugnado por Aznar. La victoria del Partido Socialista (PSOE) aparcó, al menos de forma temporal, el proyecto del círculo intelectual de Aznar de transformar e impulsar las relaciones de España con EEUU. Esto se vio confirmado en primer lugar por el cumplimiento inmediato y contundente por parte de Zapatero de su promesa electoral de retirar las tropas españolas de Irak y posteriormente por la brutal reacción de la prensa estadounidense, reflejo de la actitud (si bien más contenida) de la Administración de Washington. El cambio de rumbo político se vio entonces aparentemente consolidado por el prometido “regreso a Europa” de Zapatero. El deterioro, al menos en la superficie retórica, de las relaciones políticas entre España y



Estados Unidos continuó cuando Zapatero sugirió que el resto de los países involucrados en Irak retirasen también sus tropas y cuando el embajador de Estados Unidos en Madrid no compareció en las conmemoraciones oficiales del 12 de octubre.

La sensación de que este deterioro ha alcanzado estratos más profundos que el puramente retórico ha quedado reflejada en la creciente percepción, al menos en España, de que el Gobierno de Zapatero ha sido rehuido deliberada y públicamente por el Presidente Bush y sus círculos cercanos. Además, esta brecha transatlántica entre los dos Gobiernos se ha visto exacerbada por sus vinculaciones con la lucha política nacional entre el Partido Popular (PP) y el PSOE. Mientras que Zapatero y su Gobierno, incluyendo al embajador español en Washington, parecen tener escaso acceso directo a Bush y sus altos cargos (al menos por ahora), el anterior Presidente Aznar y sus asesores siguen disfrutando de un acceso relativamente fácil a los altos cargos estadounidenses e incluso a la Casa Blanca. Los vínculos entre la lucha PP-PSOE a nivel nacional y la brecha existente en la actualidad entre España y Estados Unidos se han vistos complicados aún más por la prominente recepción, por parte del Gobierno socialista, de Hugo Chávez en Madrid y la polémica que rodeó las declaraciones de Miguel Ángel Moratinos, el ministro de Asuntos Exteriores español, de que Aznar había apoyado el intento de golpe de Estado contra Chávez a principios de 2002.

En la actualidad, el temor de aquéllos que abogaron por la política estadounidense de Aznar (y de al menos una notable minoría de la comunidad empresarial española) es que la segunda baja tras las elecciones del 14 de marzo sea la relación económica entre España y Estados Unidos. La principal vía posible por la que puede deteriorarse esta relación es aquélla en la que los Gobiernos disponen de la principal capacidad decisoria, sobre todo el área de las adquisiciones públicas y el sector militar. Si bien las ambiciones estadounidenses de suministrar una cantidad mayor de equipos militares a España fueron quedando en buena parte insatisfechas a medida que España buscaba una cooperación cada vez

mayor con sus socios europeos en materia de adquisiciones, los defensores de Aznar habían esperado que uno de los resultados indirectos del renacimiento de las relaciones políticas con Estados Unidos fuese la decisión por parte de este último de seguir adelante con los planes previos de invertir más de 150 millones de dólares en la

---

*Un daño mucho más tangible para la economía española vendría de un descenso potencialmente sostenido de los flujos de IED estadounidense en España. Pero existen motivos más que suficientes para dudar que la mayor parte de las decisiones que puedan afectar a estas inversiones vayan a verse influenciadas más que mínimamente por la brecha actual en las relaciones políticas entre estos dos países. Los principales factores que afectan a estas decisiones siguen siendo percepciones acerca del rendimiento relativo de la economía española y la evolución de los fundamentos que subyacen al mismo*

---

ampliación de la base naval de Rota, compartida por estos dos países. Se esperaba incluso que Estados Unidos terminase por transferir en un momento dado de Nápoles a Rota el cuartel general de la Sexta Flota, un traslado que presumiblemente produciría más beneficios en la economía andaluza de la zona. Semejante traspaso podría también, como consecuencia, suponer la contratación de servicios de mantenimiento de la flota a los astilleros públicos de Izar, que en la actualidad atraviesan graves problemas, lo cual inyectaría nueva liquidez y dinamismo a esta empresa. También se suponía que los efectos del renacimiento de las relaciones con EEUU propugnado por Aznar incluirían un mayor volumen de compras por parte de Estados Unidos a los productores españoles de equipo militar, como por ejemplo la tan comentada compra de aviones a la división española de EADS-CASA por parte de la los Guardacostas estadounidenses. En la actualidad, muchas de estas esperanzas (por poco realistas o intangibles que pudiesen ser) parecen estar en duda.

Además, recientemente se han concedido a algunas empresas españolas, como Cintra, importantes proyectos de obras públicas en Estados Unidos. También se

esperaba que más empresas españolas se beneficiasen de facilidades, al menos informales, a la hora de conseguir contratos adicionales y establecer importantes puntos de apoyo en la economía estadounidense como resultado de las relaciones políticas con EEUU, mucho más estrechas, que Aznar y sus seguidores estaban decididos a establecer. Este temor a la pérdida de oportunidades para los intereses españoles en Estados

---

*No es probable que inquietudes políticas puramente ideológicas y probablemente pasajeras vayan a afectar de forma fundamental a las decisiones de las empresas estadounidenses que operan en España. Tampoco está claro que nuevas compañías, en la actualidad no presentes en España, vayan a rehuir el mercado español por motivos políticos, en gran parte de política exterior*

---

Unidos lleva a la aseveración, probablemente creíble, de que el Gobierno de Zapatero muestra muy escaso interés en el mercado hispano de Estados Unidos como objetivo directo para los intereses empresariales españoles.

El siguiente área de inquietud se concentra en los flujos de inversión recibidos por España procedentes de Estados Unidos, el vínculo más desarrollado en la relación económica entre estos dos países. En los últimos años los flujos de inversión directa extranjera procedentes de EEUU han sido algo volátiles en España, pero han supuesto de forma continuada entre un 10% y un 50% de todos los flujos de inversión directa en nuestro país desde 1997. De hecho, en 2002, los intereses estadounidenses aportaron la mayor inversión directa neta nacional individual en España, lo que supone más de la mitad del total.

Una encuesta realizada a finales de 2003 y principios de 2004 y publicada por la Cámara de Comercio Estadounidense y ESADE el pasado mes marzo reveló un abrumador optimismo por parte de los intereses estadounidenses en España con respecto al futuro de sus negocios en nuestro país, la trayectoria de la economía española y el entorno existente para mayores inver-

siones. Según la encuesta, un factor, aunque secundario, que contribuía a este prometedor panorama era la percepción favorable que tenían los negocios estadounidenses en España de sus relaciones con los diversos estratos de las administraciones gubernamentales y el funcionamiento de las instituciones relevantes. La encuesta también concluía que las empresas estadounidenses en España generaban un volumen de negocio total equivalente al 7% del PIB español, eran responsables, al menos indirectamente, de emplear a más de 300.000 personas (cerca del 2,2% de todos los empleados en el sector privado) y gastaban más que ningún otro inversor nacional extranjero individual en I+D en nuestro país.

El temor es que dicho entusiasmo se haya visto truncado en la actualidad, haciendo peligrar los niveles de futuros flujos de inversiones estadounidenses en España, especialmente en un entorno en el que muchas otras economías, tanto dentro como fuera de la UE, compiten con una intensidad cada vez mayor por conseguir entradas de IED en sus países. La conclusión provisional sacada por quienes temen un descenso de las inversiones procedentes de EEUU es que los acontecimientos actuales podrían dañar significativamente la economía española. Esta inquietud se concentra en la actualidad entre las empresas españolas más estrechamente ligadas a los intereses estadounidenses. El panorama, al menos a nivel de percepciones e intenciones expresadas, debería aclararse una vez que se publique a principios de 2005 la próxima edición de la encuesta CCE-ESADE, llevada a cabo durante la segunda mitad de 2004.

También se ha expresado preocupación por el hecho de que, lejos de beneficiarse de la en su día tan esperada cooperación con EEUU en América Latina, los intereses empresariales españoles en dicha zona se vayan a convertir ahora en un objetivo explícito de la diplomacia estadounidense. En el campo de las adquisiciones públicas, las obras públicas e incluso otras áreas en las que los gobiernos locales conservan una influencia significativa en las decisiones de inversión y política de precios, el temor es

que los intereses españoles cada vez se vean más excluidos y perjudicados por las políticas formales y las actitudes informales de gobiernos que intentan complacer a Washington o al menos están dispuestos a ceder a las presiones hostiles ejercidas por Estados Unidos. Dado que América Latina sigue siendo el destino más accesible para las inversiones españolas fuera de Europa y considerando que el beneficio neto obtenido allí por las empresas españolas representa más del 10% del total español y bastante más del 25% del de las principales empresas españolas, es comprensible que existan ciertos temores en este terreno.

*Pero, ¿realmente hay algo importante que temer a largo plazo?*

**A** pesar de todo lo dicho anteriormente, existen motivos para mostrarse escéptico acerca del hecho de que el reciente deterioro de las relaciones políticas entre España y EEUU vaya a tener algún efecto sustancial y duradero en las relaciones económicas bilaterales entre estos dos países, al menos de una forma que pudiese suponer un problema importante para la economía española. En términos generales, estas posibles nuevas oportunidades para los intereses españoles en EEUU y América Latina, o directamente con el Gobierno estadounidense, derivadas de unas relaciones políticas más estrechas, nunca dispusieron de tiempo suficiente como para materializarse antes de las elecciones de marzo, y la retirada de tropas ordenada por Zapatero dejó fuera de juego de forma inmediata el renacimiento propugnado por Aznar. Así, estos supuestos beneficios futuros siguieron siendo hipotéticos y, como tales, altamente intangibles. De hecho, muchos españoles que operaban en el sector militar seguían teniendo sus dudas (aun antes de las elecciones de marzo) de que la supuesta cercanía política a Washington fuese a reportarles beneficios importantes algún día, lo cual refleja un escepticismo histórico derivado de las reiteradas decepciones experimentadas en España con respecto a los resultados

concretos de los acuerdos militares entre estos dos países en épocas pasadas.

De hecho, el acuerdo anteriormente mencionado con EADS-CASA para la venta de aviones a la Guardia Costera estadounidense para su proyecto Deepwater, firmado en febrero de 2004, ha avanzado a un ritmo acelerado sin que las recientes discrepancias entre los Gobiernos español y estadounidense hayan tenido ningún efecto observable. EADS-CASA busca conseguir en la actualidad que el ejército estadounidense le compre otra remesa de aviones, pero aun cuando sus competidores italianos le ganasen la mano a este respecto, lo más probable es que ello se deba al deseo por parte de Estados Unidos de repartir el pastel entre los distintos intereses de sus aliados (ya que los intereses italianos salieron perdiendo con respecto a los españoles en la licitación relativa a Deepwater) más que a un deseo de castigar directamente a España. Además, Cintra acaba de conseguir otro proyecto estadounidense para desarrollar el Corredor TransTexas, lo que sugiere que existe escasa relación entre el malestar de Washington con España y las posibilidades de que gozan las empresas españolas que busquen oportunidades de negocio en Estados Unidos.

Sin embargo, un daño mucho más tangible para la economía española vendría de un descenso potencialmente sostenido de los flujos de IED estadounidense en España. Pero existen motivos más que suficientes para dudar que la mayor parte de las decisiones que puedan afectar a estas inversiones vayan a verse influenciadas más que mínimamente por la brecha actual en las relaciones políticas entre estos dos países. Los principales factores que afectan a estas decisiones siguen siendo percepciones acerca del rendimiento relativo de la economía española y la evolución de los fundamentos que subyacen al mismo. Incluso la encuesta CCE-ESADE menciona las relaciones empresariales de Estados Unidos con el Gobierno tan sólo como un factor secundario, y no existe indicio alguno de que el Gobierno de Zapatero tenga intenciones de traducir las

discrepancias actuales con EEUU en materia de política exterior en una política de discriminación de los intereses empresariales estadounidenses en España.

Por el contrario, lo más probable es que el Gobierno actual mantenga el tono de las relaciones administrativas con las empresas estadounidenses establecidas previamente en España y continúe acogiendo y fomentando los intereses estadounidenses en España. Señal indirecta de ello fue una declaración realizada por Moratinos, ante las crecientes afirmaciones de que el enfrentamiento del Gobierno con EEUU

---

*Si el objetivo es continuar proyectando la economía española en un mercado mundial cada vez más integrado y si unos mayores vínculos económicos con Estados Unidos constituyen una de las estrategias todavía por seguir, la internacionalización económica debería enfocarse en el contexto de la política económica global de España, no envuelta en un cambio brusco e impopular de la trayectoria de política exterior, y emplearse como argumento secundario para intentar justificar dicho curso*

---

dañaría las relaciones económicas con el mismo, en la que afirmaba que el comercio entre estos dos países había de hecho aumentado ligeramente a lo largo de 2004 tras haber descendido en los años anteriores, durante el apogeo de la política estadounidense de Aznar. Semejante declaración pretendía presentar nuevas pruebas de que la relación económica con Estados Unidos funcionaba mayoritariamente de forma independiente a la política exterior. Si bien dichas pruebas no pueden considerarse exactamente profundas, ya que excluyen los flujos de inversión y siguen siendo demasiado a corto plazo, sí que apuntan al hecho de que el Gobierno considera independientes la relación política y económica con EEUU, al menos en mayor medida que el anterior Gobierno de José María Aznar.

Así, esto deja la decisión en manos de las empresas estadounidenses que operan en España. Además no es probable que inquietudes políticas puramente ideológicas

y probablemente pasajeras vayan a afectar de forma fundamental a las decisiones de éstas. Tampoco está claro que nuevas empresas, en la actualidad no presentes en España, vayan a rehuir el mercado español por motivos políticos, en gran parte de política exterior. Además, a pesar de las recientes entradas de inversión estadounidense en España, no es probable que este incremento de las inversiones estadounidenses haya tenido algo que ver con las relaciones políticas bilaterales. Es bastante más probable que los motivos deban buscarse en inquietudes más elementales, incluyendo la evolución de los tipos de cambio y las estrategias corporativas a nivel mundial, el rendimiento esperado y la evolución política de la economía española y el entorno económico y comercial de lugares de inversión alternativos.

Cabe destacar además que aun cuando disminuyese el nivel de IED estadounidense en España en términos absolutos o relativos en 2004, no se deberían sacar conclusiones precipitadas y decidir que esto se debe a lo que se considera un deterioro de las relaciones políticas. En primer lugar, si bien la inversión estadounidense ha adquirido más importancia en los últimos años, también ha experimentado un alto grado de volatilidad. Según el Ministerio de Economía español, las IED efectivas de Estados Unidos en España alcanzaron aproximadamente la cifra de 1.000 millones de euros en 1998 (el 12% del total de las entradas de capital en España), 8.500 millones en 1999 (45%), 11.400 millones en 2000 (29%), 4.800 millones en 2001 (14%), 15.900 millones en 2002 (51%) y 5.200 millones en 2003 (31%). Si precisamente las entradas de capital cayeron en picado en 2003, momento de apogeo de las relaciones Aznar-Bush, entonces claramente cualquier variación que se produzca en 2004 no debería atribuirse a las relaciones políticas, sino más bien a otros factores distintos que afectan a los flujos de IED de forma global. Además, la encuesta CCE-ESADE mostró de hecho que, a finales de 2003, el 86% de las empresas estadounidenses que operaban en España no tenían nuevos planes significativos de inversión para el futuro inmediato, lo que

sugiere que cualquier descenso de las entradas de capital estadounidenses en 2004 provendría de decisiones comerciales tomadas antes del cambio de Gobierno que se produjo en España.

De hecho, la UNCTAD estima que los flujos totales de IED hacia España han descendido de 26.000 millones de dólares en 2003 a 6.000 millones en 2004. Sin embargo, no solo han descendido los flujos desde EEUU, sino también de los demás países de origen, incluyendo los que también han irritado a Washington. Dado que el descenso en los flujos de inversión hacia España el año pasado ha sido universal, es muy tenue el argumento de que la caída en IED estadounidense se debe al deterioro en la relación política mientras que los descensos provenientes de otros países se deben a otros factores económicos.

La importancia relativa de las inversiones estadounidenses actuales también debería verse desde una perspectiva más apropiada. Es cierto que la actividad comercial estadounidense en España es realmente significativa, pero no abrumadora. Un estudio realizado recientemente por el Consejo Empresarial Estadounidense en España desveló que, si bien las empresas estadounidenses en España representan cerca del 5% del gasto español total en I+D (casi el 10% del total de inversiones españolas privadas en I+D) y cerca del 8% del valor añadido bruto del sector manufacturero, las empresas estadounidenses aportan tan sólo un 1,8% del valor añadido bruto total de la economía española y poseen menos de un 1,4% del stock neto de capital español.

Por último, no resulta probable que el vaivén Aznar-Zapatero en las relaciones con EEUU pueda llegar nunca a afectar significativamente a la posición de España en América Latina. Al menos resulta poco creíble argüir que los intereses españoles tengan motivos importantes de temor como resultado de una hipotética venganza diplomática de Estados Unidos. En primer lugar, la mayor parte de las IED españolas siguen concentradas en Sudamérica, donde Estados Unidos ha perdido influencia directa con los Gobiernos de Venezuela,

Brasil y Argentina y, en segundo lugar, las empresas estadounidenses y españolas de la región han desarrollado un patrón distinto de intereses y dependencias relativas: las primeras se concentran en el sector manufacturero, buscando mano de obra barata para producir con vistas a exportar y con una menor vulnerabilidad a las ralentizaciones o inestabilidades a nivel nacional, mientras que las segundas se han concentrado en el sector servicios y dependen de la evolución económica de los mercados nacionales. La institución con el mayor grado de influencia individual en la estabilidad macroeconómica de la región es el FMI cuyo director gerente, Rodrigo Rato, es español y mantiene lazos históricos con las principales empresas españolas presentes en América Latina. Sería improbable que fuera a actuar en colusión con una política estadounidense de clara hostilidad hacia los intereses españoles en la región. Por último, resulta poco probable que incluso Chile y México, donde la influencia estadounidense sigue siendo fuerte y donde las ambiciones españolas cada vez son mayores, vayan a perjudicar de forma activa los intereses de España a petición de Estados Unidos. Ambos países se mostraron más que capaces de resistir las presiones estadounidenses durante los debates sobre Irak del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En aquel caso concreto España se unió a Estados Unidos en la presión a ambos países para conseguir su apoyo en la cuestión de Irak; el hecho de que no lo consiguieran sugiere que la estrategia de Aznar para mejorar el escenario de lo que se consideraban intereses para España mediante una mayor colaboración con Estados Unidos en la región era, cuanto menos, discutible.

Claramente, debe realizarse un estudio en mayor profundidad acerca del posible nuevo rumbo de las relaciones económicas España-EEUU y su consiguiente impacto en la economía española (el Real Instituto Elcano ha comenzado de hecho un estudio sobre esta cuestión que será elaborado por William Chislett, antiguo corresponsal del Times y el Financial Times). No obstante, la conclusión provisional a la que se llega

aquí es que la relación económica de España con Estados Unidos (a largo plazo por su propia naturaleza) es ampliamente independiente del estado a corto plazo de la relación política entre estos dos países. Para que los intereses empresariales estadounidenses rehuyesen la economía española, las relaciones España-EEUU tendrían que deteriorarse hasta tal punto que España fuese considerada una nación paria, y aun así, hasta las naciones parias siguen atrayendo intereses estadounidenses por motivos económicos. En cualquier caso, ciertamente se debería evitar observar la relación económica bilateral entre estos dos países a través del prisma de la relación política existente entre los mismos.

De hecho, si el objetivo es continuar proyectando la economía española en un mercado mundial cada vez más integrado y si unos mayores vínculos económicos con Estados Unidos constituyen una de las estrategias todavía por seguir, la internacionalización económica debería enfocarse en el contexto de la política económica global de España, no envuelta en un cambio brusco e impopular de la trayectoria de política exterior, y emplearse como argumento secundario para intentar justificar dicho curso. Si una única estrategia pudiese establecer unas bases sostenibles para una internacionalización económica mayor y más equilibrada, ésta debería ser una que buscase conducir a España a una revolución de productividad.

Sólo esto permitiría a España completar con éxito su transición, aún sin terminar, desde la autarquía y el estancamiento de principios del período de Franco hasta una economía de mercado dinámica, basada en la productividad y sofisticada, capaz de permanecer afianzada en el núcleo más avanzado de la economía mundial. Semejante conclusión es especialmente relevante para las relaciones económicas entre España y Estados Unidos, en las que el aumento de la productividad no sólo facilitaría la penetración de España en el mercado estadounidense sino que además haría de España un lugar cada vez más atractivo para las inversiones directas de EEUU, especialmente en el sector manufacturero, que, hasta la fecha, sigue siendo el vínculo individual más importante

en estas relaciones bilaterales. Por el contrario, depender de un débil efecto resultante de unas relaciones políticas más estrechas probablemente no produjese por sí solo ningún beneficio duradero, especialmente en una economía mundial que se globaliza con rapidez y que cada vez está más expuesta a fuertes presiones (siendo incluso capaz de generarlas) en pro de la reestructuración industrial y la deslocalización.

Aun así, a pesar del aparente éxito de la política económica de Aznar (una de las pocas áreas de política respecto a las cuales se ha producido un consenso nacional más amplio) por lo que respecta al aspecto clave de la productividad, en realidad no puede atribuírsele ninguno en concreto. De hecho, puede incluso llegarse a acusar al Gobierno de Aznar de descuido estratégico. Los niveles de productividad de la mano de obra en relación con los de la UE no variaron significativamente durante los últimos ocho años de Gobierno (permaneciendo en torno al 80% de la media de la Europa de los 15), mientras que el crecimiento en la productividad de la mano de obra disminuyó (desde un 1,85% de media anual desde 1975 hasta tan sólo un 0,85% anual durante el período de Aznar). Y lo que resulta más significativo, la tasa de crecimiento del importantísimo Índice de Productividad total de los Factores se desplomó hasta llegar casi al estancamiento durante el mandato de Aznar (desde cerca del 1% de media anual desde 1975 hasta un 0,5% durante el período de Aznar), quedando su nivel en el 85% de la media de la Europa de los 15 y muy por debajo de la de Estados Unidos.

No obstante, el regreso a unos aumentos dinámicos de la productividad (basados en unas mejores técnicas de gestión, marketing y distribución, junto con un ascenso en la cadena de valor añadido basado en el conocimiento y la innovación) será la clave no sólo de una continua atracción de IED (procedente tanto de EEUU como de otros países) en un mercado mundial cada vez más competitivo, sino también la clave para la capacidad de los intereses españoles de penetrar con éxito en mercados nuevos y más difíciles, ya sea en Asia o en Norteamérica.




Éste es un objetivo al que el Gobierno actual afirma al menos otorgar alta prioridad, lo cual ha quedado plasmado con el énfasis que Miguel Sebastián, el principal asesor económico de Zapatero, ha puesto en las mejoras de la productividad. No obstante, esto no será tarea fácil, y los resultados no se apreciarán a corto plazo, ni aun en el mejor de los casos. Pero es un objetivo que España debe perseguir, bajo cualquier circunstancia. Por el contrario, el “renacimiento” propugnado por Aznar en las relaciones con EEUU, independientemente de cualquier posible mérito concreto, fue siempre tan sólo una de las posibles opciones de entre las muchas existentes.

## Conclusiones

Una relaciones políticas bilaterales más estrechas, con un país o con otro, especialmente a corto plazo, pueden tener su efecto en las realidades económicas, pero sólo de forma marginal, y normalmente entre intereses muy estrechamente definidos. Además, en la medida en que dicho efecto fuese lo suficientemente significativo como para poder ser ampliamente apreciado, sería una peligrosa señal de que la integración de la economía mundial no se está desarrollando siguiendo las líneas liberales de apertura y no discriminación que el modelo anglosajón afirma defender. Dicho efecto en las relaciones económicas de las relaciones políticas bilaterales también tienen que valorarse teniendo en cuenta el posible impacto económico que se derivaría del correspondiente deterioro de las relaciones políticas con otros países europeos, especialmente Francia y Alemania.

Mucho más importante para las realidades económicas en general y las relaciones económicas bilaterales en particular serían las perspectivas de crecimiento de España y el rumbo de la política económica general, al menos en relación con otros socios económicos de Estados Unidos, así como la evolución de la productividad y la competitividad españolas. El grupo de políticas más

importante para que se mantengan la solidez y el equilibrio de la internacionalización económica en España serán así, por mucho que a algunos esto les parezca contrario al sentido común, reformas de política económica interior diseñadas a aumentar la productividad de los sectores económicos clave de forma sostenida.

Esto no significa dar un sello de aprobación al rumbo que las relaciones políticas España-EEUU parecen haber tomado como resultado de, primero, el coqueteo Aznar-Bush y, en la actualidad, la aparente frialdad Zapatero-Bush. Con todo, las relaciones económicas bilaterales se deberían tan sólo ver afectadas de forma marginal. Esperar un deterioro notable de las relaciones económicas sólo sería coherente con una completa interrupción de las relaciones políticas a largo plazo, algo que claramente no está en el guión, algo que, hoy por hoy, nos arriesgaríamos a afirmar, de forma provisional, independientemente de la naturaleza en ocasiones visceral de las críticas al Gobierno de Zapatero tanto en España como en Estados Unidos. En cualquier caso, no defendemos contemplar las relaciones económicas bilaterales a través del prisma de las relaciones políticas entre estos dos países. 

**Paul Isbell**  
**Investigador principal, Economía y Comercio Internacional, Real Instituto Elcano**

# ¿Es posible reformar la ONU?

*El informe presentado por Kofi Annan el pasado 2 de diciembre propone una reestructuración de la ONU con el propósito de hacerla más eficaz y equitativa. Las numerosas propuestas presentadas cubren un amplio abanico temático: desde la proliferación nuclear hasta la amenaza de pandemias inminentes. Sin embargo, el grueso del debate sobre el futuro de la ONU gira en torno a la cuestión del poder e influencia de Estados Unidos.* **Soeren Kern**

recoge 101 propuestas para abordar seis áreas identificadas como los principales desafíos a la seguridad: la continuada pobreza y la degradación del medio ambiente, las guerras civiles, los conflictos entre Estados, el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y la delincuencia organizada.

La mayor parte de la atención ha recaído en la propuesta de ampliación (que no implica reforma) del Consejo de Seguridad de la ONU, aumentando de 15 a 24 el número de países que lo integran. El informe es más pragmático que atrevido al sugerir dos modelos de ampliación: uno contempla seis nuevos miembros permanentes y tres miembros no-permanentes adicionales; el otro daría al Consejo de Seguridad nueve puestos nuevos, todos ellos no-permanentes. No obstante, ninguna de las dos opciones ampliaría el poder de veto más allá de los cinco actuales miembros permanentes (P5) del Consejo de Seguridad, una cuestión que sin duda alguna agudizará el debate en la Asamblea General.

Los candidatos a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad ampliado ya se están preparando: Brasil, Alemania, India y Japón han acordado entre sí que todos ellos deberían ser miembros permanentes. Ahora bien, cada uno cuenta con oponentes, y los países excluidos no estarán satisfechos. Tanto Argentina como México cuestionan el hecho de que Brasil deba ser el representante de América Latina en el Consejo. Pakistán, como era de esperar, tiene dudas sobre la reivindicación de la India, mientras que China y Corea del Sur cuestionan en igual medida la demanda de Japón. A Italia le preocupa que Alemania pase a ser miembro permanente, puesto que entonces Italia se convertiría en el único país europeo importante sin un puesto permanente. El Grupo exige un equilibrio geográfico; ahora bien, ¿qué país debería representar el mundo musulmán? ¿Y qué sucede con África? ¿Y por qué China debería tener derecho de veto si India no lo tiene? En efecto, no cabe ninguna duda de que los intentos por reformar el Consejo de Seguridad reavivarán eternas rivalidades nacionales y regionales; teniendo en cuenta la susceptibilidad política que despierta la ampliación, es posible que ningún cambio llegue a ser viable.

En cualquier caso, tras la invasión de Irak por parte de EEUU sin la aprobación de la

## Tema

El pasado 2 de diciembre, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, hizo público el esperado informe sobre la reforma interna de la organización.

## Resumen

El informe presentado por Kofi Annan el pasado 2 de diciembre propone una reestructuración de la ONU con el propósito de que sea más eficaz y equitativa. Las numerosas propuestas presentadas cubren un amplio abanico temático: desde la proliferación nuclear hasta la amenaza de pandemias inminentes. Sin embargo, el grueso del debate sobre el futuro de la ONU gira en torno a la cuestión del poder e influencia de Estados Unidos. En efecto, el informe incluye propuestas cuyo objeto es contener el uso de la fuerza militar estadounidense. Ello jugará a favor de influyentes voces de la política norteamericana en contra de la ONU, con el resultado de que serán muy pocas –o ninguna– las propuestas que se llevarán a cabo.

## Análisis

### *La ONU hace frente a la irrelevancia*

El informe del Grupo de Alto Nivel de la ONU, titulado “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, constituye el proyecto más exhaustivo que se ha realizado en los 59 años de historia de la organización con el fin de introducir cambios. El informe ha sido elaborado por un grupo de 16 expertos independientes designados por el Secretario General, Kofi Annan, con objeto de evaluar las actuales amenazas con que debe enfrentarse el mundo, además de recomendar los cambios que la ONU podría llevar a cabo para combatirlas. El informe, de 95 páginas de extensión,

ONU, el debate sobre la credibilidad del Consejo de Seguridad va mucho más allá de la cuestión de la representación adecuada, centrándose en la capacidad del Consejo de Seguridad para frenar el poder de EEUU. A tal efecto, el informe propone llevar la doctrina de lo que denomina “actuar anticipadamente en legítima defensa” (que incluye evitar y prevenir) al terreno de la seguridad colectiva autorizada por la ONU. El Grupo sostiene que, en el futuro, si existen buenos argumentos para llevar a cabo una acción militar preventiva, habría que presentarlos ante el Consejo de Seguridad. Si éste rechaza la autorización de un ataque, entonces, según explica el informe, los países tendrán que utilizar la persuasión, la negociación, la disuasión y la contención. El Grupo, en un claro mensaje post-Irak dirigido a los EEUU afirma: “A quienes dicha respuesta suscita impaciencia hay que decirles que, en un mundo lleno de posibles amenazas, el riesgo para el orden mundial simplemente es demasiado elevado como para aceptar la legitimidad de la acción preventiva unilateral”. Cualquier presidente estadounidense rechazaría este tipo de palabrería bienintencionada. Es más, las consideraciones políticas de carácter nacional garantizan que EEUU continuará insistiendo en que sus propios intereses tengan prioridad sobre el derecho internacional.

Con todo, el obstáculo clave para llevar a cabo una verdadera reforma de la ONU sigue siendo el mismo: el veto decisivo –un único voto de bloqueo que tenga más peso que cualquier mayoría– al que los P5 ni renunciarán ni estarán dispuestos a compartir. Si bien actualmente las decisiones del Consejo de Seguridad se toman con arreglo al voto afirmativo de 9 de los 15 miembros, el poder de vetar cualquier decisión permite a los P5 no sólo bloquear una acción que comprometa sus intereses sino que, además, les sitúa en una situación privilegiada para recompensar a los amigos y castigar a los enemigos. No es probable que los P5 cedan su posición preeminente en la política internacional. De hecho, el propio interés que representa el veto seguirá determinando si el Consejo de Seguridad actúa o no cuando se produzca la próxima crisis.

También existe otro factor que difícilmente cambiará: el papel fundamental que desempeña EEUU en el éxito o fracaso de la ONU. Los sentimientos de EEUU hacia la ONU han sido

realmente ambivalentes desde que se fundara la organización en 1945, y está claro que las nuevas propuestas de reforma los perpetuarán. Además, la incapacidad de Estados Unidos para llegar a convencer al Consejo de Seguridad de que aprobara una acción militar en Irak marcó un momento decisivo en las relaciones entre EEUU y la ONU, haciendo que definitivamente muchos norteamericanos se volvieran en contra de la organización.

De hecho, los detractores no han tardado en calificar las propuestas de reforma como otra quimera de la ONU. Además, al hacer hincapié en el monumental escándalo de Petróleo por Alimentos como símbolo de la incompetencia de la organización, han lanzado un feroz contraataque político para desacreditar a la ONU y refutar el informe (que curiosamente carece de propuestas para abordar la negligencia de la organización). Tal y como observa una fuente de Washington: “A la ONU le ha llegado su turno. Ahora le están pasando factura por no haber cooperado en Irak”. En California, un grupo denominado *Move America Forward* ha lanzado una campaña televisiva a favor de la expulsión de la ONU de EEUU. Y algunos miembros del Congreso han llegado incluso a exigir abiertamente la dimisión (*resignation*) del Secretario General. Por el momento, Annan dice que se ha “resignado... a pasarlo bien”. También se ha comprometido a que este 2005 sea un “año de cambios”, pero parece poco probable que vaya a ser así. Estados Unidos hará la vida imposible a Annan, presionándole para que actúe más como un secretario y menos como un general.

#### *EEUU y la ONU: ¿Qué salió mal?*

**E**l nombre de “Naciones Unidas” fue acuñado por el presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt. Se utilizó por primera vez en la “Declaración de las Naciones Unidas” de 1 de enero de 1942, cuando 26 países se comprometieron a proseguir juntos la lucha contra las potencias del Eje.

Roosevelt se sintió decepcionado cuando en 1920 el Senado no ratificó el ingreso de Estados Unidos en la Sociedad de Naciones y estaba resuelto a no repetir los errores del pasado. Así, comenzó a planificar el orden internacional de la posguerra antes de que la guerra hubiera terminado. Cuando empezó a emerger el nuevo orden, Roosevelt concibió una futura organización mundial arraigada en la *realpolitik*,

gobernada por una hegemonía de cuatro grandes potencias: Estados Unidos, el Reino Unido, la Unión Soviética y China, también conocidas como los “Cuatro Gendarmes”.

Roosevelt y sus asesores dividieron deliberadamente los derechos y funciones de los miembros mediante el establecimiento de una Asamblea General universal, que se encargaría de las funciones de carácter más general, y de un Consejo de Seguridad restringido, que tendría autoridad para mantener

---

*¿Qué país debería representar el mundo musulmán? ¿Y qué sucede con África? ¿Y por qué China debería tener derecho de veto si India no lo tiene? No cabe ninguna duda de que los intentos por reformar el Consejo de Seguridad reavivarán eternas rivalidades nacionales y regionales; teniendo en cuenta la susceptibilidad política que despierta la ampliación, es posible que ningún cambio llegue a ser viable*

---

la paz y la seguridad. La unanimidad entre las grandes potencias constituía un requisito previo para la intervención. Se optó por este modelo para que contrastara con el Consejo de la Sociedad de Naciones, un comité ejecutivo general que asumía todas las funciones de la organización y que había fracasado en el terreno de la seguridad porque exigía el acuerdo unánime entre todos los Estados.

La única cuestión que le quedaba por resolver a Roosevelt era si el futuro Consejo de Seguridad de la ONU podría obligar a las tropas estadounidenses a luchar por la paz y la seguridad internacionales en contra de su voluntad. Más concretamente, ¿reemplazaría la Carta de la ONU la constitución de EEUU? El veto americano en el Consejo de Seguridad fue diseñado para garantizar que no fuera así. Hacia el final de la guerra, representantes de 50 países se reunieron en San Francisco en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional para redactar la Carta de las Naciones Unidas. La Carta se firmó el 26 de junio de 1945; el Senado de Estados Unidos la ratificó dos semanas después.

Roosevelt no previó que, apenas un año más tarde, los pilares de la Carta de la ONU y la unanimidad de los P5 resultaron inviables debido a lo que se convertiría en los 40 años de la Guerra Fría. Así, la primera reclamación ante el Consejo de Seguridad, en marzo de 1946, se refería a la crisis en Irán. Giraba en torno a la cuestión de si la Unión Soviética retiraría sus

tropas del norte de Irán según lo convenido previamente. En 1942, la Unión Soviética y el Reino Unido habían enviado tropas al norte y al sur de Irán, respectivamente, para bloquear un posible avance alemán y proteger el petróleo iraní. Las tropas debían ser retiradas seis meses después del fin de las hostilidades, pero transcurrido ese plazo todavía no se había hecho efectivo el cumplimiento del acuerdo.

Aunque la crisis de Irán finalmente se resolvió en diciembre de 1946, rápidamente le siguieron acusaciones soviéticas contra las potencias coloniales europeas. Cuando representantes soviéticos boicotearon la ONU, desde enero hasta agosto de 1950, su ausencia permitió la intervención de las fuerzas militares de la ONU en Corea. El Consejo de Seguridad se había convertido en un campo de batalla para el conflicto este-oeste. No obstante, en lo concerniente a cuestiones fundamentales relacionadas con la Guerra Fría, la ONU desempeñaba un papel totalmente secundario; su misión principal residía en contener conflictos regionales y evitar que desencadenaran una confrontación mayor entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

Mientras tanto, el terremoto geopolítico denominado descolonización generó otros efectos imprevistos en las relaciones entre EEUU y la ONU. Con la resultante afluencia de Estados miembros que acababan de conseguir su independencia, el número de países que integraban la ONU aumentó considerablemente, pasando de 51 miembros en 1945 a 114 en 1963. Ello cambió de forma radical el equilibrio de votos de la organización, así como sus prioridades. Dada la manifiesta poca representación que poseía la nueva mayoría de África y Asia, el acuerdo inicial entre “caballeros” acerca de la distribución geográfica de puestos no permanentes en el Consejo de Seguridad a favor de Europa y de América Latina dejó de ser viable.

A principios de la década de los setenta, el denominado Tercer Mundo gozaba de una mayoría de voto en la Asamblea General, no temiendo utilizarla para apoyar causas a menudo radicales y antioccidentales. Ello contribuyó, más que cualquier otro factor, al continuo desencanto de Estados Unidos con la ONU. Agrupándose en bloques tales como el Movimiento No Alineado y el Grupo de los 77, el Tercer Mundo no sólo abogó por un “nuevo orden económico internacional” neomarxista. Su

campaña para equiparar el sionismo con el racismo y otros prejuicios anti-israelíes similares desencadenó una creciente hostilidad en Washington, destruyendo el apoyo bipartidista del Congreso de EEUU, que había constituido uno de los principales pilares de la ONU. En opinión de muchos norteamericanos, la ONU se había convertido en un sórdido circo.

De entre los aspectos positivos destaca el hecho de que la Guerra Fría impidió el resurgimiento del aislacionismo de EEUU. De hecho, la amenaza soviética dio lugar a una nueva forma de internacionalismo norteamericano, incluyendo la consolidación de alianzas de seguridad como la OTAN, que hoy en día se aproxima mucho más que la ONU al concepto original de Roosevelt sobre seguridad colectiva (de hecho, el modelo de la OTAN en Kosovo sugiere que en el mundo real, cuando el Consejo de Seguridad no puede llegar a un acuerdo sobre la intervención, los Estados pueden elegir entre intervenir de manera independiente, o no actuar en absoluto). Además, EEUU nunca regresará al aislacionismo clásico de George Washington que recomendaba mantenerse lejos de “alianzas y enredos”. Al contrario, seguirá aceptando compromisos internacionales, políticos, económicos y militares sin precedentes en su historia. No obstante, esta implicación se basa en el supuesto de que otros países procedan según lo que diga EEUU.

Algunos analistas arguyen que el final de la Guerra Fría dio lugar a una nueva forma de aislacionismo estadounidense conocido como unilateralismo. Pero EEUU se incorporó a la era de la post-Guerra Fría con una actitud claramente multilateralista. El presidente George H.W. Bush habló de “un nuevo orden mundial” y la secretaria de Estado de EEUU, Madeleine Albright, habló de un “multilateralismo afirmativo”. El éxito de la operación “Tormenta del Desierto” contra Irak había demostrado que cuando se trataba de cuestiones cruciales, el Consejo de Seguridad de la ONU podía acordar tomar medidas. Esta época dorada de la organización se caracterizó por una proliferación de misiones de la ONU por todo el mundo. Por otra parte, entre 1990 y 2000, el Consejo de Seguridad, guiado por EEUU, comprometió a la ONU a implicarse en más de 20 operaciones de mantenimiento de paz, incluyendo, entre otros países, Angola, Bosnia, Camboya, Georgia, Haití,

Mozambique, Somalia y otros. Esta cifra excede el número total de operaciones emprendidas en los 45 años anteriores.

Ahora bien, el rendimiento de la ONU durante el período de “multilateralismo afirmativo” de la década de los noventa fue muy irregular. Tres de sus nuevas operaciones –Bosnia, Ruanda y Somalia– se tradujeron en espectaculares fracasos. Estas intervenciones resultaron inviables porque diferían considerablemente de los tradicionales mandatos de las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU durante la Guerra Fría. Dichas misiones no permitían el uso de la fuerza y normalmente guardaban relación con conflictos entre Estados que consentían la intervención de la organización. En cambio, las misiones post-Guerra Fría eran armadas y conllevaban alcanzar acuerdos, no con Estados, sino con clanes, facciones o señores de la guerra, a menudo en el marco de un solo país. Asimismo, el consenso político sobre cuestiones conflictivas, como Bosnia –y ahora Irak–, solía ser tan difícil de mantener en el Consejo de Seguridad que sus resoluciones se convertían en inadecuadas e ineficaces.

En este contexto, la intervención en Somalia constituyó un punto de inflexión para la ONU; para EEUU, el episodio marcó el final del “multilateralismo afirmativo” a través de dicha institución. A raíz de los subsiguientes fracasos en Bosnia y Ruanda, la credibilidad de la ONU como una fuerza práctica para la paz y la seguridad se redujo hasta casi convertirse en irrelevante. La incapacidad del Consejo de Seguridad para alcanzar un consenso sobre Irak fue una acusación definitiva de multilateralismo disfuncional. En un mundo en el que EEUU es la principal potencia política, militar y económica, muchos norteamericanos se atreverían a afirmar que una hegemonía estadounidense benévola ahorraría muchos problemas y probablemente resultaría más eficiente que cualquier forma de acción internacional.

El día en que EEUU invadió Irak, en febrero de 2003, Richard Perle, un destacado asesor neoconservador del Pentágono, escribió un artículo para *The Guardian* en el que celebraba el fin de la “fantasía de la ONU como la base de un nuevo orden mundial”. En su opinión, confiar en el Consejo de Seguridad para asegurar el orden mundial y el derecho internacional era “una idea peligrosamente

errónea que conduce inexorablemente a poner importantes decisiones morales, e incluso existenciales y político-militares, en manos de países como Siria, Camerún, Angola, Rusia, China y Francia”.

Reconociendo esta derivación hacia la “irrelevancia”, Annan declaró que la ONU había llegado “a una bifurcación”, afirmando que “éste puede ser un momento no menos decisivo que cuando se fundaron las Naciones Unidas en 1945”. Así, emplazó a su comisión independiente a redactar un proyecto para la introducción de cambios.

### ¿“Super-Size Me”?

**E**n octubre de 1947, sólo dos años después de la ratificación de la Carta de la ONU, el Senado de EEUU elaboró un informe sobre la ONU en el que se evidenciaban serios problemas de solapamiento, duplicación de labores, débil coordinación, proliferación de documentos y de mandatos y una remuneración excesivamente generosa del personal. Desde entonces, tales problemas han conformado la base de la agenda de reforma.

Así, la reforma se ha convertido en uno de los cometidos principales del sistema de la ONU. Numerosas comisiones independientes, estudios gubernamentales y académicos independientes han sugerido centenares de propuestas, estudios de gestión, revisiones de políticas e ideas para emprender la reforma, todo ello con el propósito de que la ONU funcione mejor, decida más justamente o modifique su mandato. En realidad, cada década, la ONU ha intentado llevar a cabo importantes cambios organizativos: 1953-1956, 1964-1966, 1974-1977, 1985-1986, 1992-1996, 1998-2000 y 2002-presente. Las cuestiones financieras, administrativas y de personal han sido objeto de tantas campañas de reforma y de recortes de gastos a lo largo del tiempo, que, según una fuente de la ONU, la reforma más útil consistiría en declarar una moratoria de la propia reforma, de modo que los empleados de la ONU pudieran regresar a las tareas que les han sido encomendadas.

Las reformas más difíciles de emprender son las que exigen enmiendas de la Carta de las Naciones Unidas. Ello obedece a que los P5 situaron muy alto el listón político para la introducción de modificaciones. Argumentando que su unidad era fundamental para que la ONU

obtuviera mejores resultados que la Sociedad de Naciones, los P5 insistieron en tener derechos de veto individuales sobre cualquier enmienda de la Carta. Como resultado de ello, desde el año 1945, ésta sólo se ha enmendado en tres ocasiones: el Consejo de Seguridad se ha ampliado una vez, y el Consejo Económico y Social dos veces. En la práctica, ha resultado casi imposible una mayor ampliación del Consejo de Seguridad y/o su diversificación.

Ahora bien, los partidarios de ampliar el número y la extensión geográfica de los miembros permanentes tienen que enfrentarse a un dilema: ¿deberían los miembros permanentes adicionales, en nombre de la equidad, recibir el mismo poder de veto que –según opinan los críticos– tanto está debilitando el trabajo del Consejo de Seguridad? ¿Acaso un Consejo de Seguridad integrado por ocho o diez miembros permanentes no estaría incluso más limitado en términos de dónde poder actuar? ¿Acaso no sería el denominador común para la intervención del Consejo de Seguridad incluso menor en la mayoría de los casos? ¿La parálisis política resultante mejoraría realmente la credibilidad del Consejo de Seguridad y serviría a los intereses más amplios del multilateralismo?

EEUU ha manifestado en repetidas ocasiones que desea un cambio en el comportamiento del Consejo de Seguridad –más que una ampliación del número de países que lo integran–, con el fin de preservar y mejorar su credibilidad. En efecto, la ampliación del Consejo de Seguridad no resolverá su debilidad principal, que consiste en depender casi de forma exclusiva del poder militar de EEUU. El presidente George W. Bush, en su discurso a la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2002 afirmó: “Creamos el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con el fin de que –a diferencia de lo que ocurría con la Sociedad de Naciones– nuestras deliberaciones fuesen algo más que simples conversaciones y que las resoluciones que tomáramos fuesen, también, algo más que meros deseos”. Posteriormente añadió: “el objetivo de la ONU y de otras instituciones debe ser el de garantizar la seguridad colectiva, en lugar de mantener un debate interminable”. Asimismo, advirtió del peligro que corría la ONU de convertirse en una organización irrelevante.



## ¿Naciones Unidas contra Israel?

**R** En muchos sentidos, la ONU no ha colmado las esperanzas de sus fundadores, y no por causa de su personal, sino de sus miembros. Otorgar la misma validez a las opiniones de los países democráticos que a las de aquéllos que no son democráticos crea una tensión inherente que socava una toma de decisiones eficaz. Uno de los principales factores que determina los fracasos de la ONU es el hecho de que esté integrada por regímenes despóticos que violan sistemáticamente los principios fundacionales de la organización. Igualmente, según el prestigioso *think-tank* con sede en Washington, Freedom House, sólo se consideran democráticos 85 de los 191 países representados en la ONU. Por si eso no bastara, en agosto de 2002, Siria, que el Departamento de Estado de EEUU considera como Estado patrocinador del terrorismo, asumió la presidencia del Consejo de Seguridad.

Donde el fracaso del ideal de Roosevelt se hace más manifiesto es en la obsesión de la ONU con Israel. Si bien Israel fue creado por la ONU y es la única democracia en Oriente Medio, la ONU se ha convertido en un foro para los ataques implacables contra Israel y el nacionalismo judío. Ésta es la principal razón por la que tantos norteamericanos desestiman la legitimidad de la institución e intentan enérgicamente amortiguar su influencia. Obviamente, las políticas de Israel constituyen un blanco legítimo para la crítica en toda regla. No obstante, la situación ha alcanzado unas proporciones absurdas: hay 22 miembros de la Liga Árabe, 56 miembros de la Conferencia Islámica (que defienden el terrorismo como derecho) y 106 países no democráticos. Esta mayoría automática en la ONU se ha explotado hasta el punto de que el 40% de las resoluciones votadas cada año por la Asamblea General condenan a Israel. Ello impulsó al Departamento de Estado a advertir en septiembre de 2004 que EEUU comenzaría a bloquear tales resoluciones. Actualmente, algunos miembros del Congreso de EEUU están haciendo un llamamiento para que las naciones democráticas organicen un “caucus democrático” en el seno de la ONU, que directamente pasara por encima de la Asamblea General. También hay quienes están impulsando la creación de una Comunidad de Democracias como sustituto de la propia ONU.

El hecho de practicar una política de doble rasero con Israel también constituye la regla y

no la excepción en la Comisión de los Derechos Humanos (CDH) de la ONU. Algunos de los regímenes más crueles del mundo están representados de forma desproporcionada entre los 53 países que integran la CDH. Durante los últimos 40 años, casi el 30% de las resoluciones aprobadas por la CDH para condenar Estados específicos han ido dirigidas a Israel, que también se distingue por ser el único Estado al que la Comisión ha dedicado un apartado completo en su agenda. En presentaciones a la CDH, los delegados palestinos han ideado en más de una ocasión nuevas variantes del “libelo de sangre” o “crimen ritual” de la Edad Media,

---

*En muchos sentidos, la ONU no ha colmado las esperanzas de sus fundadores, y no por causa de su personal, sino de sus miembros. Otorgar la misma validez a las opiniones de los países democráticos que a las de aquéllos que no son democráticos crea una tensión inherente que socava una toma de decisiones eficaz. Uno de los principales factores que determina los fracasos de la ONU es el hecho de que esté integrada por regímenes despóticos que violan sistemáticamente los principios fundacionales de la organización*

---

acusando a los israelíes de, por ejemplo, tener que matar a árabes para observar adecuadamente el *Yom Kippur*, así como de inyectar sangre con el virus del Sida a niños palestinos. En este contexto, Annan ha reprobado a la CDH por crear “un déficit de legitimidad que siembra dudas con respecto a la reputación global de la ONU”.

Sin embargo, a los ojos de muchos norteamericanos, la Asamblea General ha perdido toda su credibilidad al negarse a adoptar una clara postura contra la tragedia que se está desarrollando en la región de Darfur, en Sudán. El embajador estadounidense ante la ONU, John Danforth, indignado porque la Asamblea General no había aprobado una resolución crítica sobre los abusos de los derechos humanos en Darfur, presentó su dimisión cinco meses después de haber ocupado su cargo. “Me preocupa que la Asamblea General sea esencialmente un lugar donde 191 países formulan declaraciones que no resultan muy útiles para la resolución de problemas a nivel mundial”, afirmó Danforth. El ex senador estadounidense estaba indignado “porque tenemos que trabajar muy duramente para

plasmar tales declaraciones en un lenguaje que pueda contar con el apoyo de todo el mundo, y al final no conseguimos nada claro y rotundo”, añadió el embajador Abdallah Baali de Argelia, presidente del Consejo de Seguridad. Un comentarista estadounidense resumió el clima bipartidista existente en Washington: “actualmente, la ONU está dominada por naciones del Tercer Mundo cuyos valores son tan distintos de los nuestros que ni tan siquiera se opondrán al genocidio que se está perpetrando en Sudán”.

#### *La reforma de la ONU y los intereses de Estados Unidos*

**E**l unilateralismo ha emergido como la cuestión más conflictiva de la política internacional. Muchos analistas establecen un vínculo entre el unilateralismo norteamericano y la aparición de la unipolaridad al final de la Guerra Fría. Sin embargo, los mandatos al término de la Guerra Fría de George H.W. Bush y Bill Clinton estuvieron marcados por el activismo multilateral en la economía, el control de armamento y la no proliferación, así como por otras cuestiones relativas al orden mundial que nunca antes se habían dado en la historia.

El acercamiento de EEUU al unilateralismo comenzó a mediados de la década de los noventa, cuando los europeos empezaron a oponerse a un modelo concreto de multilateralismo norteamericano que, en su opinión, promovía los intereses de la unipolaridad. El modelo rival de multilateralismo europeo intenta restablecer la multipolaridad. En efecto, el modelo de multilateralismo europeo intenta poner a las instituciones multilaterales en contra del poder principal con objeto de desafiar su hegemonía. La oposición de EEUU a esta clase de multilateralismo adopta la forma del unilateralismo.

Por ejemplo, los europeos se cuestionan por qué EEUU se opone al Tribunal Penal Internacional (TPI). EEUU se pregunta por qué el TPI, que no ha sido aprobado por el Consejo de Seguridad de la ONU y es rechazado por los tres países más grandes del mundo (China, India y EEUU) y debería ser considerado como multilateral. ¿Acaso es justo tildar de unilateralista a un Estado que únicamente está ejercitando su derecho soberano tradicional a no firmar tal tratado?

Por otra parte, mientras que el

unilateralismo estadounidense suele relacionarse con un ataque a la ONU, muchos de los supuestos defensores del multilateralismo adoptan un enfoque esencialmente táctico con respecto a dicha institución, socavando así su autoridad y eficacia. Así, muchas negociaciones multilaterales se han convertido en sustitutos de campos de batalla a través de los cuales las potencias intermedias intentan debilitar el poder e influencia de EEUU.

Como resultado de ello, durante largo tiempo numerosos países han visto frustradas sus ambiciones de ingresar en un Consejo de Seguridad ampliado debido a la oposición de EEUU a la ampliación. Además, la evidencia proporcionada por el Departamento de Estado de EEUU corrobora que la ampliación del Consejo de Seguridad socavaría los intereses de EEUU. En informes presentados regularmente ante el Congreso de EEUU, el Departamento de Estado identifica una serie de “cuestiones importantes” que guardan relación con las prioridades de la política exterior de EEUU, y registra cómo ha votado cada país en la ONU con respecto a tales cuestiones. Por lo general, coincidiendo con sus votos, los candidatos que aspiran a conseguir un puesto permanente en el Consejo de Seguridad suelen presentar un pésimo historial de apoyo a las prioridades de EEUU.

Conforme a estas pautas de votación, sería lógico pensar que en un Consejo de Seguridad ampliado, las prioridades de la política exterior de EEUU deberían hacer frente a una oposición aún mayor de la actual. El promedio general de la coincidencia de voto con EEUU por parte de todos los miembros de la ONU en 2003 fue del 25,5%, próximo al promedio de coincidencia de 2002 (31,2%), pero perceptiblemente inferior al 43,0% de 2000, reflejando una tendencia general a la baja desde 1995, cuando la coincidencia de voto fue del 50,6%.

Sin embargo, en general, en el año 2003 se dio un descenso en la coincidencia de voto con EEUU, incluso entre amigos y aliados. El promedio de los niveles de coincidencia entre los miembros del Grupo de Europa Occidental y Otros Estados (incluyendo a EEUU y Canadá) fue del 46,1% en 2003, lo que representa un descenso con respecto al 49,9% de 2002, el 54,4% de 2001, el 61,5% de 2000, el 67,1% de 1999, el 65,2% de 1998 y el 70,9% de 1997. También se ha producido una creciente divergencia entre EEUU y la UE, que con un

45,5% se situó por debajo del 49,5% de 2002, el 53,5% de 2001, el 62,5% de 2000, el 68,5% de 1999, el 66,7% de 1998 y el 73,0% de 1997.

La coincidencia de voto del Grupo de Europa Oriental también descendió en 2003, con un promedio del 38,7%, lo que supone un descenso en comparación con el 43,7% de 2002, el 48,8% de 2001, el 58,0% de 2000, el 61,7% de 1999 y 1998, y el 68,6% de 1997 y 1996. Tras el meteórico aumento en la coincidencia de voto con EEUU del último grupo, inmediatamente después de la disolución del bloque soviético, se mantuvo en línea con el nivel de coincidencia de los países de Europa Occidental antes de su descenso en los últimos seis años. La OTAN y los países nórdicos también disminuyeron su coincidencia de voto con EEUU, continuando la inversión de la tendencia al alza de finales de la década de los noventa. Los Grupos Africano y Asiático, la Conferencia Islámica, el Movimiento No Alineado, y el Grupo América Latina y del Caribe disminuyeron su coincidencia de voto con EEUU.

Resulta tentador culpar a la política norteamericana y al unilateralismo de EEUU de muchos de los problemas de la ONU, pero la retórica neoconservadora en contra de la organización explota los sentimientos profundamente arraigados en todo el espectro político norteamericano de que la ONU debería ser una organización internacional, no un Gobierno supranacional. En términos generales, muchos estadounidenses consideran poco razonable esperar que un país con la posición dominante que ahora disfruta EEUU se adhiera a los principios multilaterales de la ONU. ¿Por qué debería permitir una nación que su visión se vea entorpecida por países más pequeños que no comparten sus valores? El excepcionalismo norteamericano sólo hace más difícil aceptar el autocontrol que conlleva la toma de decisiones colectiva. Al fin y al cabo, pese a todo lo debatido acerca de la creciente importancia del poder blando, el poder militar sigue siendo la moneda fuerte de la política internacional.

¿Significa ello que EEUU abandonará la ONU? No. Gracias a su poder, EEUU puede elegir entre actuar unilateralmente o multilateralmente. Además, EEUU seguirá actuando multilateralmente cuando ello favorezca sus intereses nacionales, en especial cuando el Consejo de Seguridad actúe como multiplicador de su potencia. No obstante, la estrategia de seguridad nacional de la

Administración Bush es muy clara al respecto: “estaremos preparados para actuar por nuestra cuenta cuando nuestros intereses y responsabilidades así lo exijan”. En resumen, la Administración Bush, –o cualquier otra Administración estadounidense– nunca permitirá que las instituciones internacionales limiten aquellas acciones que EEUU estime necesarias para su seguridad nacional. En efecto, la mayoría de los norteamericanos considera que la única manera de frenar con eficacia el poder de EEUU es mediante el voto del electorado norteamericano. Además, reeligieron a George W. Bush por un amplio margen.

## Conclusiones

**E**n esencia, la ONU es un organismo político, y sólo es tan eficaz como sus Estados miembros quieran que sea. Todo el mundo coincide en que la ONU necesita una reforma, pero existen profundos desacuerdos sobre qué clase de reforma se precisa y con qué fin. EEUU desea que el Consejo de Seguridad sea más eficiente, sin embargo, un Consejo de Seguridad ampliado será todavía más difícil de manejar de lo que ya es. La ONU se creó como instrumento para proyectar el poder de EEUU, pero ahora las nuevas propuestas intentan modificar el papel de la ONU para evitar que su miembro más poderoso utilice la fuerza contra naciones sin escrúpulos que apoyan el terrorismo. Pese a la abundante retórica bienintencionada, la obsesión existente respecto a la soberanía nacional todavía disuade a los Gobiernos de hacer que el derecho internacional y la autoridad sean una realidad factible. Las diferencias y realidades políticas en torno a ellas resaltan la ausencia de un consenso internacional y explican por qué la lucha por la reforma y por el futuro de la ONU dista mucho de haber llegado a su fin. Por el momento, el Consejo de Seguridad seguirá rigiéndose por la regla de oro: quien tiene el oro es quien dicta las reglas.



**Soeren Kern**  
**Investigador Principal, EEUU y**  
**Diálogo Transatlántico, Real**  
**Instituto Elcano**

# La Agenda del Desarrollo de Barcelona: ¿es posible un post-Consenso de Washington?

*Las políticas del Consenso de Washington, que predominaron en América Latina y en otras regiones en desarrollo durante los decenios de los ochenta y los noventa, no han dado los resultados esperados en términos de crecimiento económico. Este fracaso ha abierto la puerta a otras propuestas, de diversa naturaleza, a las que se suma la de la Agenda del Desarrollo de Barcelona.* **Iliana Olivie**

Williamson, a finales de los ochenta existía consenso entre los principales organismos de Washington acerca de las bondades de aplicar el siguiente decálogo en materia de política económica en los países en desarrollo y, específicamente, en América Latina:

- Disciplina fiscal, ya sea el mantenimiento permanente del equilibrio presupuestario o el recurso a aumentos moderados del déficit público en situaciones de recesión económica.
- Eliminación de los subsidios y prioridad a la educación, la sanidad y las infraestructuras en el gasto público.
- Reforma tributaria, consistente en aumentar al máximo la base tributaria, manteniendo gravámenes bajos.
- Tipos de interés de mercado, aunque procurando que los tipos reales se mantengan en niveles positivos y moderados.
- Tipos de cambio competitivos, siendo menos importante el régimen mediante el que se logra dicha competitividad cambiaria (flotante o intervenido).
- Liberalización comercial, y, concretamente, de las importaciones. No obstante, se acepta, por una parte, una protección temporal de las industrias nacientes o un nivel medio-bajo de aranceles para promover la diversificación de la base industrial y, por otra, que el desmantelamiento de la protección comercial se lleve a cabo de forma gradual cuando se está partiendo de niveles elevados de protección.
- Liberalización de la entrada de inversión extranjera directa.
- Privatización.
- Desregulación.
- Seguridad jurídica, sobre todo en lo que respecta a los derechos de propiedad.

Este decálogo de políticas estaba destinado a alcanzar unos determinados objetivos económicos sobre los que, según el autor, también existiría consenso. Éstos son: (1) el crecimiento económico; (2) unos niveles de inflación bajos; (3) una balanza de pagos “viable”; y (4) una distribución de la renta equitativa.

Sin embargo, como señala Rodrik<sup>2</sup>, los instrumentos establecidos en el decálogo no son los únicos que podrían llevar al logro de los objetivos de crecimiento económico con bajos niveles de inflación, una inserción exterior estable y una distribución de la renta equitativa. De hecho, como se verá más adelante, diversos países de Asia oriental lograron precisamente estos objetivos económicos, a diferencia de

## Tema

La Agenda del Desarrollo de Barcelona se suma a las propuestas que han tratado de responder al fracaso del conocido Consenso de Washington. Este análisis recoge y evalúa los principales puntos contenidos en dicha agenda.

## Resumen

Este análisis resume, en primer lugar, el contenido del Consenso de Washington y recoge algunas de sus deficiencias más señaladas. A continuación, se sintetiza la alternativa propuesta en Barcelona por un grupo de destacados economistas del desarrollo: la llamada Agenda del Desarrollo de Barcelona.

### El Consenso de Washington

El término de Consenso de Washington nace del trabajo de Williamson<sup>1</sup> sobre las reformas en materia de política económica promulgadas por el complejo de Washington; trabajo que se incluyó en un repaso más general sobre las políticas de ajuste en América Latina. Por Washington, el autor entiende los principales órganos de gobierno estadounidenses así como las principales instituciones financieras internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo). Y es que, según

## Análisis

<sup>1</sup> J. Williamson, “What Washington Means by Policy Reform”, en J. Williamson (comp), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, abril 1990, Washington DC, cap. 2.

<sup>2</sup> D. Rodrik, “Rethinking Growth Policies in the Developing World”, 1990, mimeografiado, disponible en

[http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/Luca\\_d\\_Agliano\\_Lecture\\_Oct\\_2004.pdf](http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/Luca_d_Agliano_Lecture_Oct_2004.pdf)

América Latina, mediante la aplicación de diversas baterías de políticas sustancialmente diferentes de las contenidas en el Consenso de Washington. Cabe por tanto preguntarse si la relación entre los instrumentos y los objetivos es tan sólida, desde el punto de vista teórico, como se presenta en el trabajo de Williamson.

Mientras uno de los objetivos es la mejora de la distribución de la renta, se está defendiendo una reforma fiscal que incluya un aumento de la base imponible combinada con unos bajos gravámenes; esto es, una reforma fiscal que puede resultar regresiva y, por tanto, contraproducente para el logro de este objetivo.

También se han señalado, en ocasiones, las posibles contradicciones entre los mismos instrumentos del Consenso. Una de ellas, que el propio Williamson señala, es la referente a los tipos de interés. Por una parte, el nivel de los tipos de interés debería ser el de mercado pero, por otra, también se subrayan las ventajas de mantener los tipos de interés en niveles positivos pero moderados, para lo cual podría ser necesaria la intervención en el mercado de divisas por parte de las autoridades monetarias.

Asimismo, uno de los principales problemas que ha presentado la aplicación del consenso ha sido la confusión entre instrumentos y objetivos. Si bien el texto del consenso establece claramente que el decálogo es un decálogo de políticas (es decir, de instrumentos) destinados a lograr los cuatro objetivos arriba mencionados, durante los años ochenta y buena parte de los noventa, las políticas del consenso se aplicaron como objetivos en sí mismas, independientemente de los resultados que estuvieran dando. En otras palabras, se consideraron objetivos más importantes el equilibrio presupuestario o la privatización que el crecimiento económico o una mayor equidad en la distribución de la renta. Asimismo, el Consenso de Washington fue más ortodoxo y menos matizado en su aplicación de lo que recogía Williamson en su trabajo o, dicho de otra manera, quizá el consenso según el autor no era tal, y el consenso real se daba respecto de un paquete de políticas más ortodoxas de lo que Williamson señaló en su momento. Un ejemplo de ello está en la liberalización de las importaciones que, según el decálogo, podría o debería ser gradual y podría contemplar la protección temporal de la industria naciente. Sin embargo, las políticas económicas aplicadas en muchos de los países en desarrollo durante los ochenta y los noventa persiguieron una liberalización comercial menos gradual y más contundente.

El Consenso de Washington, tal y como fue recogido por Williamson, estaba pensado para América Latina que en esos momentos salía de lo que la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) denominó la década perdida y que en su conjunto presentaba problemas de bajo crecimiento económico, hiperinflación y una industria local improductiva alimentada por los subsidios estatales en el marco de una

---

*Los resultados económicos y sociales de América Latina durante los noventa dieron lugar a un creciente acuerdo entre los expertos y los principales organismos económicos internacionales sobre el fracaso de las políticas del Consenso de Washington. Y esto dio lugar, desde mediados de los noventa, a la aparición de nuevas formulaciones en materia de política económica que pretendían corregir las deficiencias planteadas por la batería de políticas del Consenso de Washington*

---

industrialización por sustitución de importaciones que, en términos generales, no había dado los resultados esperados. Sin embargo, la aplicación de las políticas del Consenso trascendió la región, aplicándose en otras regiones con estructuras económicas (y sociales) sustancialmente diferentes de las de América Latina. Éste fue el caso de los países de Europa Central y Oriental, que en esos momentos abandonaban el régimen de planificación central y se sumergían en un proceso de transición hacia el capitalismo.

En términos generales, las políticas del Consenso no han dado los resultados esperados. El conjunto de la región latinoamericana no logró, durante los noventa, al menos tres de los cuatro objetivos establecidos. Según datos del PNUD<sup>3</sup>, el crecimiento medio de la región durante el periodo 1990-2002 se situó en el 1,3%, siendo sensiblemente menor que el del conjunto de los países en desarrollo durante el mismo periodo (2,8%) e incluso menor que el del grupo de los países menos adelantados (1,4%). Además, también se observa una mayor volatilidad del crecimiento económico en dicho periodo que en décadas anteriores. Las políticas aplicadas durante los noventa y, concretamente, las que perseguían la estabilidad macroeconómica sí lograron acabar con la hiperinflación que predominaba a finales de los

<sup>3</sup> PNUD, *Human Development Report. Cultural Liberty in Today's Diverse World*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 2004.



ochenta. Así, países como Argentina, cuya inflación superaba el 3.000% en 1989, lograron reducir el incremento de precios hasta el 1% una década más tarde. Lo mismo ocurrió en México, que redujo su inflación del 132% en 1987 al 7% en 1994<sup>4</sup>. Aunque no disponemos de series largas que nos permitan observar la evolución de la desigualdad de ingresos en América Latina, los datos disponibles para los últimos años indican que la desigualdad económica sigue siendo un problema estructural de la región, que registra tasas de desigualdad superiores a las de otras regiones en desarrollo<sup>5</sup>. Por último, y por lo que respecta a la “viabilidad” de la balanza de pagos, como es bien sabido, América Latina ha sufrido crisis financieras recurrentes desde la segunda mitad del decenio de los noventa. La crisis financiera sufrida por México a finales de 1994 se tradujo en el efecto Tequila para varios países de la región. En 1998 se produjo la crisis del real brasileño y más recientemente colapsó la balanza de pagos argentina.

Además, y tanto en décadas anteriores como durante esos años, otros países en desarrollo y, particularmente, determinados países de Asia oriental estaban obteniendo resultados más positivos en el logro de los objetivos mencionados mediante la aplicación de políticas que se desviaban considerablemente del espíritu recogido en el Consenso de Washington. Así, el éxito económico de Corea del Sur y Taiwán descansaba, entre otros factores, en unas políticas industriales muy activas que implicaban la asignación de subsidios estatales a industrias nacientes altamente protegidas de las importaciones. Más recientemente, el progreso económico de China o Vietnam se ha sustentado en una reforma lenta y gradual hacia la economía de mercado y, al igual que los cuatro dragones, en una inserción comercial y financiera exterior estratégica.

Los resultados económicos y sociales de América Latina durante los noventa dieron lugar a un creciente acuerdo entre los expertos y los principales organismos económicos internacionales sobre el fracaso de las políticas del Consenso de Washington. Y esto dio lugar, desde mediados de los noventa, a la aparición de nuevas formulaciones en materia de política económica que pretendían corregir las deficiencias planteadas por la batería de políticas

del Consenso de Washington. En definitiva, surgieron varios intentos de post-Consenso. Como resulta lógico, el contenido de las propuestas varía según el diagnóstico que se realice del fracaso de las reformas económicas aplicadas en América Latina. Así, desde cierto enfoque, el problema de las reformas es que fueron incompletas y que sus resultados hubiesen sido sensiblemente mejores tanto en el terreno económico como en el social si se hubiesen acompañado de una serie de reformas adicionales destinadas a promover el desarrollo institucional y el buen gobierno. Estas reformas, denominadas de segunda generación, incluyen por tanto medidas como la mejora de los sistemas de regulación y supervisión bancaria. Como ha señalado Rodrik, así como las reformas de primera generación no requerían de unas condiciones previas para su puesta en marcha, las de segunda generación precisan de una gran dotación de recursos humanos y administrativos, lo que las convierte, según el mismo autor, en casi tautológicas: un sistema sólido de regulación y supervisión bancaria es quizá más un síntoma de desarrollo que una vía hacia el mismo. Otras propuestas más heterodoxas incluyen la de Stiglitz, quien considera que los objetivos a perseguir en los países en desarrollo están más relacionados con la sostenibilidad medioambiental, la equidad económica y social, el desarrollo democrático o la mejora de los niveles de vida de los más desfavorecidos que los que establecía el Consenso de Washington.

#### *La Agenda del Desarrollo de Barcelona*

Las propuestas de post-Consenso se ha sumado recientemente la Agenda del Desarrollo de Barcelona, firmada en septiembre de este año por un destacado grupo de economistas. Las propuestas de este grupo de expertos se pueden resumir en lo siguiente<sup>7</sup>:

- Calidad de las instituciones y buen gobierno.
- Políticas macroeconómicas contracíclicas, aunque manteniendo políticas financieras, monetarias, fiscales y de deuda prudentes. Autonomía en el diseño de las políticas de desarrollo: cada país en desarrollo debe tener el margen suficiente para decidir acerca de las políticas idóneas para lograr un mayor desarrollo, habiendo identificado previamente sus principales limitaciones a un mayor crecimiento económico.
- Mayor promoción del desarrollo por parte de los acuerdos e instituciones multilaterales de comercio.

<sup>4</sup> Banco Mundial, *World Development Indicators, base de datos online*.

<sup>5</sup> <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/384.asp>

<sup>6</sup> <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/384.asp>

<sup>7</sup> Las conclusiones del *Diálogo sobre el Consenso de Washington* pueden encontrarse en <http://media.barcelona2004.org/es/nota.html?id=5855&prn=1>.



- Reforma de los acuerdos y organismos financieros internacionales.
- Necesidad de regular los movimientos de personas.
- Diseño y aplicación de políticas nacionales e internacionales que garanticen la sostenibilidad medioambiental.

La naturaleza de la Agenda de Barcelona es sustancialmente distinta de la del Consenso de Washington. Como ya hemos visto, el Consenso de Washington proviene de un único autor y no se trata exactamente de sus propuestas en materia de política económica para América Latina sino más bien de lo que Williamson identifica como el consenso predominante a finales del decenio de los ochenta. Por el contrario, la Agenda del Desarrollo de Barcelona sí contiene una propuesta propia de políticas, que además está formulada por un grupo amplio de especialistas. Y ésta es una de las principales ventajas de la propuesta: en primer lugar, está respaldada por los principales especialistas en economía del desarrollo; además, se trata de un grupo heterogéneo que cuenta con economistas dispares como el propio Williamson o Amsden.

Por otra parte, podría decirse que la agenda peca de cierta ambigüedad o vaguedad. Sin embargo, más que una desventaja, éste sería otro de sus avances con respecto del Consenso de Washington: en el momento en que se está reconociendo la necesidad de que cada país opte por las políticas de crecimiento y desarrollo económico más adecuadas a su estructura económica, resulta prácticamente imposible elaborar una lista cerrada de políticas que conduzcan a unos mayores niveles de desarrollo en cualquier país y bajo cualquier circunstancia.


Asimismo, al igual que otras propuestas de post-Consenso y que diferentes acuerdos internacionales (Objetivos de Desarrollo del Milenio, Consenso de Monterrey), en las conclusiones de Barcelona se insiste en la importancia de las políticas internacionales para el desarrollo de los países pobres, además de las políticas nacionales. Se insiste, una vez más, en la importancia de que los sistemas comercial y financiero internacionales contribuyan en mayor medida al desarrollo de los países pobres.

Al igual que en las reformas de segunda generación, se está haciendo referencia a la importancia de las instituciones y el buen gobierno en el desarrollo, siendo éstos quizá más un síntoma que un motor del desarrollo.

En términos generales, en la Agenda de Barcelona, al igual que en otras propuestas de post-Consenso, se produce una tensión entre, por una parte, el principio de “apropiación” por el cual los países en desarrollo deben tener la libertad de diseñar y aplicar las políticas de desarrollo más adecuadas a su país y, por otra, la idea misma de recetar las políticas idóneas para el desarrollo, al margen de factores temporales o geográficos.

## Conclusiones

Las políticas del Consenso de Washington, que predominaron en América Latina y en otras regiones en desarrollo durante los decenios de los ochenta y los noventa no han dado los resultados esperados en términos de crecimiento económico. Este fracaso ha abierto la puerta a otras propuestas, de diversa naturaleza, a las que se suma la de la Agenda del Desarrollo de Barcelona. La Agenda de Barcelona cuenta, a diferencia de otras, con el respaldo de los especialistas más destacados en economía del desarrollo. Sin embargo, y a pesar del respaldo académico, dicha agenda no goza del mismo respaldo por parte de las principales instituciones financieras internacionales; organismos clave en el diseño y aplicación de políticas económicas en los países en desarrollo.

En los últimos años, se ha podido observar un giro en el discurso de algunos de estos organismos (como el Banco Mundial) que defienden ahora la “apropiación” (ownership) en las políticas de desarrollo; esto es, la libertad de los países receptores de ayuda de decidir acerca de sus propias políticas de desarrollo, lo cual se ha materializado en nuevos instrumentos de la ayuda, como los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP). Y éste es quizá uno de los puntos más importantes en los que insiste la Agenda del Desarrollo de Barcelona. Cabe entonces preguntarse si una mayor apropiación es compatible con la propuesta de una lista cerrada de políticas para el desarrollo. 

**Illiana Olivé**  
**Investigadora Principal,**  
**Cooperación Internacional y**  
**Desarrollo, Real Instituto Elcano**

# Documentos de trabajo y libros publicados

## Documentos de trabajo publicados en el mes de enero

### **De la Cumbre Iberoamericana de San José de Costa Rica (2004) a la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (2005)**

*Celestino Arenal*

(27/1/2005)

La celebración de la XIV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en San José de Costa Rica, ha puesto de manifiesto mejor que ningún otro hecho tanto la situación límite y compleja de cara al futuro que vive actualmente el proyecto de conformación de un espacio común iberoamericano del que las Cumbres Iberoamericanas son su máxima expresión, como el momento especialmente decisivo en orden a su definitivo fracaso o éxito.

### **Las remesas de los emigrantes en España: una oportunidad para la acción exterior**

*Iñigo Moré*

(25/1/2005)

Según el Banco de España, en 2003, los emigrantes extranjeros que residen en España enviaron remesas por valor de 2.895 millones de euros. Una cifra formidable, que equivale al PIB de Malta y, por compararla, casi multiplica por tres el presupuesto anual del Ministerio de Asuntos Exteriores, superando largamente la Ayuda al Desarrollo que concede el país. En España, las remesas son la principal expresión de la solidaridad internacional en términos económicos, algo que también ocurre a escala global.

### **La lengua española y el sistema lingüístico de Asia-Pacífico**

*Jaime Otero*

(24/1/2005)

La región de Asia-Pacífico constituye un terreno relativamente virgen para la propagación de la lengua española. Aunque la presencia política de España en Asia se extendió a lo largo de casi cuatro siglos, las huellas que ha dejado la cultura española en aquella parte del mundo son reducidas. A la inversa, el conocimiento de Asia en España es limitado y, a pesar de los recientes esfuerzos en ese sentido, aún insuficiente de cara a establecer bases sólidas para un reforzamiento de los vínculos políticos, económicos y culturales entre ambas partes

### **El futuro de la política latina**

*Rodolfo O. de la Garza*

(17/1/2005)

La promesa de la política latina nunca ha sido mayor que hoy en día. Esto refleja en parte el grado en que los latinos han pasado a ser responsables de su propio bienestar y en parte los cambios en su escenario político. Donde antaño el problema era cómo conseguir acceso al proceso político, hoy lo es cómo sacar el mayor provecho posible al drástico aumento del tamaño de la población y el electorado, al acceso electoral derivado de la Ley de Derecho al Voto y al interés que ambos partidos afirman tener en el voto latino

### **La Constitución Europea en la prensa española de ámbito nacional: un análisis comparativo de El País, El Mundo y ABC**

*Antonia María Ruiz-Jiménez y Víctor Sampredo (GEAC\_URJC)*

(14/1/2005)

Este documento de trabajo analiza el tema de la Constitución Europea en la prensa española de ámbito nacional. En esta primera entrega cubrimos el periodo de mayo a octubre de 2004. Realizamos un análisis descriptivo de los discursos que presentaron tres diarios de referencia, con líneas editoriales distintas e incluso enfrentadas. Reservamos para entregas próximas dar cuenta de las razones teóricas de las diferencias que ahora hacemos constar en el presente texto

### **España y los hispanos: un proyecto estratégico**

*Emilio Cassinello*

(28/12/2004)

Los hispanos de los EEUU han merecido históricamente escasa atención por parte del Gobierno y de la sociedad española. Esta ausencia de relevancia o de presencia de los hispanos en el imaginario español tampoco es de extrañar, por la simple razón de que su propio perfil en los EEUU era, hasta fechas muy recientes, relativamente impreciso. Y esto era así aún cuando el asentamiento en números significativos de los latinoamericanos en EEUU –lo que Carlos Fuentes ha llamado “la reconquista silenciosa”– arranca ya desde mediados del siglo pasado

**Informe Elcano: “Inmigración: Prioridades para una nueva política española”**

*Coordinadores: Joaquín Arango y Rickard Sandell (Enero 2005)*

El Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y el Real Instituto Elcano han realizado conjuntamente el primer Informe Elcano: “Inmigración: Prioridades para una nueva política española”, coordinado por Joaquín Arango, Director del Centro de Estudios sobre Migraciones y Ciudadanía del Instituto Universitario Ortega y Gasset y Rickard Sandell, Investigador Principal del Real Instituto Elcano en Demografía, Población y Migraciones Internacionales.

**Tratado por el que se establece una Constitución para Europa**

El presente volumen recoge el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, adoptado de común acuerdo el 18 de junio de 2004 por los Jefes de Estado y de Gobierno de los veinticinco Estados miembros de la Unión Europea. El texto va precedido por los comentarios de Francisco Aldecoa Luzárraga, Catedrático de Relaciones Internacionales, Cátedra Jean Monnet, Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid y miembro del Consejo Científico del Real Instituto Elcano.

**La Imagen de España en Japón**

*Autor: Javier Noya (Junio 2004)*

La región Asia-Pacífico despierta cada vez más interés en España y, por ende, se hace necesario el estudio de la promoción de la imagen de España en Japón. Este libro es el resultado de una encuesta realizada durante el verano de 2003, a una muestra representativa de la población japonesa. Este trabajo de investigación, diseñado por el Real Instituto Elcano, se puso en marcha tras constatarse el interés del Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), la Sociedad Estatal para Exposiciones Internacionales (SEEI), el Instituto Cervantes y el Real Instituto Elcano por saber más sobre cuál es la imagen que nuestro país tiene en Japón.

**Anuario Elcano América Latina 2002-03**

*Edición a cargo de: Carlos Malamud y Paul Isbell (Real Instituto Elcano) (Diciembre de 2003)*

Primera edición de una serie que se realizará cada dos años. Consta de dos secciones que son diferentes y complementarias a la vez: Situación Política y Situación Económica y un anexo que incluye las fichas-país de todos los países de la región con los principales datos políticos y económicos.

**Construyendo la Constitución Europea Crónica política de la Convención**

*Autores: Josep Borrell, Carlos Carnero y Diego López Garrido. (Diciembre 2003)*

Este libro, el primero publicado en España por los protagonistas y representantes socialistas ante la Convención Europea, contiene un pormenorizado examen de todos los grandes debates que se produjeron en la Convención entre el inicio de los trabajos y la presentación del proyecto de Tratado Constitucional al Consejo Europeo.



# ARIs y materiales de interés

## ARIs publicados en el mes de enero

### **Colombia ante la reforma que permite la reelección presidencial**

*Eduardo Posada Carbo*  
(24/1/2005)

### **Elecciones en Irak**

*Manuel Coma*  
(21/1/2005)

### **Cuba: el día después del velorio**

*Marifeli Pérez-Stable*  
(21/1/2005)

### **La reforma de la ONU y los intereses nacionales de Estados Unidos**

*Soren Kern*  
(20/1/2005)

### **China, el yuan y los desequilibrios monetarios internacionales**

*Pablo Bustelo*  
(19/1/2005)

### **El debate para la ratificación del proyecto de Constitución Europea en Cataluña, ¿un conflicto de Cataluña en Europa?**

*Elna Roig Madorran*  
(18/1/2005)

### **Las relaciones económicas de España y Estados Unidos. ¿Qué importancia tienen los vaivenes Aznar-Zapatero?**

*Paul Isbell*  
(17/1/2005)

### **El acuerdo de adhesión entre Turquía y la Unión Europea, sujeto a un reconocimiento de facto del Chipre griego**

*William Chislett*  
(17/1/2005)

### **La Agenda del Desarrollo de Barcelona: ¿es posible un post-consenso de Washington?**

*Iliana Olivé*  
(13/1/2005)

### **Las estrategias de Putin en Eurasia**

*Augusto Soto*  
(5/1/2005)

### **La lucha contra el terrorismo, ¿un revés para la democratización en Marruecos?**

*Héctor Cebolla*  
(5/1/2005)

### **La Razón de Europa y la adhesión de Turquía**

*José Ignacio Torreblanca*  
(23/12/2004)

### **Gibraltar: la otra diplomacia**

*Luis Romero Bartumeus*  
(22/12/2004)

## Materiales de interés

### **Invirtiendo en el desarrollo. Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

Este informe ha sido elaborado por los diferentes Equipos de Tareas que constituyen el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas dirigido por Jeffrey D. Sachs. La conclusión que se desprende del documento, como apunta Sachs, es que "la consecución de los Objetivos del Milenio requerirá una alianza global idónea para un mundo interconectado. El mundo comparte realmente un destino común."

<http://www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp>

### **El impacto económico del tsunami**

El Banco Asiático de Desarrollo ha publicado un primer informe sobre el impacto económico del tsunami que asoló el sudeste asiático el pasado mes de diciembre. Las conclusiones más importantes que se desprenden del informe son, en primer lugar, que el impacto sobre el crecimiento económico de los países afectados será -en general- pequeño. Sin embargo, por otro lado, hasta unos dos millones de personas podrían ser empujadas a una situación de pobreza como consecuencia de la catástrofe

<http://www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp>

### **2005 Index of Economic Freedom**

Esta edición del Heritage Foundation/Wall Street Journal Index of Economic Freedom marca su undécimo aniversario. La idea de producir un índice de libertad económica de fácil manejo tanto para los responsables del diseño de políticas económicas como para inversores se discutió por primera vez en The Heritage Foundation a finales de la década de los 80. El objetivo entonces, como sigue siéndolo ahora, era el de desarrollar un baremo sistemático y empírico que midiera la libertad económica de cada país del mundo

<http://www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp>

### **El futuro de la OMC. Una respuesta a los desafíos institucionales del nuevo milenio**

Informe del Consejo Consultivo al Director General de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que analiza la situación de la OMC como Institución y presenta los desafíos a los que se enfrenta el sistema. Su publicación, enero de 2005, coincide con el décimo aniversario de la OMC por lo que sus autores consideran, que además de celebrar, es el momento idóneo para hacer una reflexión y renovar los compromisos

<http://www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp>

# Actividades realizadas en el mes de enero

12 de enero de 2005

## **Presentación del Informe "Inmigración: Prioridades para una nueva política española"**

Real Instituto Elcano

Presentación del primer Informe del Real Instituto Elcano: "Inmigración: Prioridades para una nueva política española". En el acto participaron Emilio Lamo de Espinosa, director del Instituto Elcano, y los coordinadores, Joaquín Arango, del Instituto Universitario Ortega y Gasset, y Rickard Sandell, investigador principal para el área de Demografía y Población del Real Instituto Elcano



18 de enero de 2005

## **Presentación del libro "El rompecabezas. Así redactamos la Constitución Europea"**

Real Instituto Elcano y Biblioteca Nueva con la colaboración de la SGAE

Presentación del libro del presidente de la delegación del Parlamento Europeo en la Convención Constitucional, Íñigo Méndez de Vigo, "El rompecabezas. Así redactamos la Constitución Europea" en el que se relatan los entresijos del proceso constituyente europeo



27 de enero de 2005

## **Foro Chile-Unión Europea**

Coorganizado por fundación Euroamérica y Real Instituto Elcano

Bajo el título "El papel de Chile en el proceso de integración económica" se celebró este foro dentro de la serie de reuniones organizada por la Fundación Euroamérica en América Latina

# Próximas actividades

10 de febrero de 2005, Sede de la Comisión y el Parlamento Europeo

## **Conferencia de Joaquín Almunia**

*Real Instituto Elcano*

El comisario europeo de Asuntos Económicos y Monetarios hablará sobre “Una Constitución Europea para un mundo mejor”

28 de febrero de 2005, Casa de América

## **Seminario sobre relaciones transatlánticas**

*CIDOB, Consejo España-Estados Unidos, Cámara de Comercio USA y Real Instituto Elcano con la colaboración de la embajada de EEUU en España y Casa de América.*

Con la participación, entre otros, de Robert Kagan, Jeremy Shapiro y Ruth Wedgwood

## Patronato

**Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación**

**Ministerio de Defensa**

**Ministerio de Economía y Hacienda**

**Ministerio de Cultura**

**BBVA**

**CEPSA**

**EADS CASA**

**Grupo Prisa**

**Grupo Recoletos**

**IBM**

**Indra**

**RENFE**

**Santander Central Hispano**

**SGAE**

**Telefónica**

**Zeltia**

## Consejo Asesor Empresarial

**Aceralia**

**Altadis**

**El Corte Inglés**

**Iberia**

**Repsol YPF**

**Unión Fenosa**

El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación del Real Instituto. El Instituto considera que su misión fundamental es servir de foro de discusión y análisis, estimulando el debate y recogiendo opiniones diversas sobre temas de la actualidad internacional, y muy particularmente sobre aquellos que afecten a las relaciones de España y su repercusión en los diferentes ámbitos de la sociedad española.