Real Instituto Elcano

ari

Por qué sigue importando el presidente Bush

El presidente de Estados Unidos entra en 2006 en busca de un segundo comienzo para su segundo mandato. Una serie de reveses a nivel nacional han debilitado la influencia de George W. Bush sobre su propio partido, dando alas a la oposición.

Soeren Kern

Rusia abre la caja de Pandora del gas

Analiza hasta qué punto las motivaciones políticas primaron en el conflicto gasista entre Rusia y Ucrania, y cuáles son las consecuencias para España.

Iñigo Moré

Las relaciones UE-China: una clave del orden mundial del siglo XXI

Para la UE, la apertura de China al mundo supone un reto. Bruselas diseña una política exterior ambiciosa y global hacia Beijing. Sin embargo, existen razones internas y externas que hacen difícil su plena puesta en práctica.

Alfredo Pastor y David Gosset

El acuerdo de Hong Kong y el futuro de la Ronda de Doha

Entre el 13 y el 18 de diciembre se celebró en Hong Kong la VI Cumbre Interministerial de la OMC. El acuerdo alcanzado por los 150 países miembrosha permitido salvar la Ronda Doha y no repetir el fracaso de 2003 en Cancún, dando un necesario impulso a la legitimidad de la OMC.

Federico Steinberg

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.

Por qué sigue importando el presidente Bush 4
Soeren Kern
En noviembre de 2004, George W. Bush se convirtió en el primer presidente republicano en más de 100 años en ser reelegido con mayoría en el Congreso y en el Senado. En aquel momento solicitó un mandato para proseguir una agenda audaz de iniciativas que iban desde mejorar la educación y la sanidad a nivel nacional hasta impulsar la democracia y la libertad en el exterior. Sin embargo, en lo que se ha convertido en una perfecta demostración de los riesgos políticos que entrañan las grandes ideas, Bush perdió impulso rápidamente y el primer año de su segundo mandato fue el de menor éxito de su presidencia hasta la fecha.

Rusia abre la caja de Pandora del gas 10
Iñigo Moré
Todos los exportadores de energía tienen una visión estratégica de sus recursos que suelen utilizar como herramienta diplomática. Para ello, el petróleo ha sido el principal instrumento, con ejemplos que van desde los chantajes (o embargos, según se mire) decretados por la Organización de los Países Árabes Exportadores de Petróleo, hasta la muy reciente iniciativa de Petroamérica, dirigida por Hugo Chávez. La crisis entre Rusia y Ucrania revela que el gas también se puede utilizar en este sentido, poniendo en evidencia que Europa está lejos de tener garantizado el suministro energético.

Las relaciones UE-China: una clave del orden mundial del siglo XXI 16
Alfredo Pastor y David Gosset
Para la UE, la apertura de China al mundo supone un reto. Bruselas se encuentra actualmente en proceso de diseñar una política exterior ambiciosa y global hacia Beijing. Sin embargo, existen razones internas y externas –como la falta de cohesión en política exterior de los diferentes países de la UE y la influencia de los EEUU– que hacen que sea difícil su plena puesta en práctica.

El acuerdo de Hong Kong y el futuro de la Ronda de Doha 22
Federico Steinberg
El acuerdo alcanzado por los 150 países miembros de la Organización Mundial de Comercio en Hong Kong ha permitido salvar la Ronda Doha y no repetir el fracaso de 2003 en la cumbre de Cancún, dando un necesario impulso a la legitimidad de la OMC. Este artículo explica el funcionamiento de las negociaciones comerciales internacionales, examina el contenido y las implicaciones económicas y políticas del acuerdo de Hong Kong y analiza los elementos de la negociación que todavía quedan pendientes.

Libros publicados 27
ARIs y Materiales de Interés
Actividades realizadas en enero
Próximas actividades

Editor: Real Instituto Elcano
Coordinadoras: Isabel Martos y Pilar Tena
ISSN 1696-3466
Depósito Legal: M.23.689-2003

Real Instituto Elcano
c/. Príncipe de Vergara, 51
28006 Madrid
Teléfono: 91 781 67 70
Fax: 91 426 21 57
E-mail: info@r-i-elcano.org

Por qué sigue importando el presidente Bush

En noviembre de 2004, George W. Bush se convirtió en el primer presidente republicano en más de 100 años en ser reelegido con mayoría en el Congreso y en el Senado. En aquel momento solicitó un mandato para proseguir una agenda audaz de iniciativas que iban desde mejorar la educación y la sanidad a nivel nacional hasta impulsar la democracia y la libertad en el exterior. Sin embargo, Bush perdió impulso rápidamente y el primer año de su segundo mandato fue el de menor éxito de su presidencia hasta la fecha.

Soeren Kern

Tema

El presidente de EEUU, George W. Bush, entra en el año 2006 en busca de un segundo comienzo para su segundo mandato.

Resumen

En noviembre de 2004, George W. Bush se convirtió en el primer presidente republicano en más de 100 años en ser reelegido con mayoría tanto en el Congreso como en el Senado. En aquel momento solicitó un mandato para proseguir una agenda audaz de iniciativas que iban desde mejorar la educación y la sanidad a nivel nacional hasta impulsar la democracia y la libertad en el exterior. Sin embargo, en lo que se ha convertido en una perfecta demostración de los riesgos políticos que entrañan las grandes ideas, Bush perdió impulso rápidamente y el primer año de su segundo mandato fue el de menor éxito de su presidencia hasta la fecha. Algunos analistas afirman que Bush se ha visto perjudicado por un patrón muy recurrente en el que prácticamente todos los segundos mandatos presidenciales de la historia estadounidense han tenido que hacer frente a algún tipo de catástrofe. De hecho, una serie de reveses a nivel nacional han debilitado la influencia de Bush sobre su propio partido, dando alas a la oposición. Como resultado, su capacidad para persuadir al Congreso de secundar su agenda se ha visto disminuida. Con elecciones al congreso a mitad del mandato presidencial ya a la vista, Bush espera rectificar el rumbo centrándose en los asuntos que cree que preocupan más a los estadounidenses fuera de Washington: Irak, la inmigración y la economía. ¿Puede Bush dar la vuelta a la situación? En este punto puede que la historia nos proporcione una respuesta: la mayoría de los presidentes estadounidenses de nuestro tiempo han sido capaces de recuperar durante sus segundos mandatos el terreno político perdido.

Análisis

En los vertiginosos días posteriores a la reelección de George W. Bush como Presidente de EEUU en noviembre de 2004, éste solicitó un mandato para proseguir una agenda agresiva. Afirmó: "Gané capital en la campaña, capital político, y ahora tengo intención de gastarlo. Ése es mi estilo". La revigorizada Casa Blanca expuso entonces en detalle una agenda audaz para el segundo mandato.

A nivel nacional, Bush prometió reformar la Seguridad Social, modificar drásticamente el código fiscal, reformar el sistema de inmigración e instaurar un poder judicial conservador que permaneciese mucho después de finalizada su presidencia. A nivel internacional, Bush anunció que democratizaría Oriente Medio, que resistiría hasta el final en Irak y que no cesaría en su guerra contra el terrorismo. En conjunto, Bush pretendía poner a punto el Gobierno federal para conseguir un dominio republicano a largo plazo en la política estadounidense y garantizar una hegemonía estadounidense a largo plazo en el mundo.

Bush entra en 2006 sin ver cumplidos muchos de estos planes. Hay que reconocer que la Casa Blanca sí alcanzó importantes logros en 2005: la primera legislación energética a nivel nacional en más de diez años, un proyecto de ley de carreteras de 286.000 millones de dólares para modernizar la red de transporte, una ley pionera que limita los litigios frívolos y la primera revisión minuciosa de la legislación estadounidense en materia de quiebras en 25 años. Bush también alcanzó un acuerdo de libre comercio con seis países latinoamericanos y consiguió algunos progresos en la reestructuración del Tribunal Supremo para hacerlo a su imagen y semejanza. Además, el Congreso aprobó su primera resolución presupuestaria en años, mayoritariamente en la línea de lo propuesto por Bush, y le concedió prácticamente todo de lo que pedía en un proyecto de ley de gastos suplementarios de 82.000 millones de dólares para costear las guerras en Irak y Afganistán.

Aun así, la mayor parte de los éxitos del presidente en 2005 se vieron eclipsados por la guerra de Irak, la principal fuente de problemas internos para la Casa Blanca, y la principal causa de pérdida de capital político. El número de víctimas mortales estadounidenses, cada vez mayor en una guerra cada vez menos popular, hizo impracticables las principales iniciativas, como la reestructuración de la Seguridad Social. Y los planes de reestablecer la

confianza de la opinión pública con respecto a Irak se vieron hechos pedazos como consecuencia de la torpe respuesta federal al huracán Katrina y de la implosión de la propuesta de Harriet Miers, asesora legal de la Casa Blanca, para el Tribunal Supremo por parte de Bush. Además, las acusaciones de abusos contra los sospechosos de terrorismo suscitaron perturbadoras preguntas acerca del modo en que se está librando la guerra contra el terrorismo.

Bush ha vuelto a afianzarse recientemente al considerar los estadounidenses que se está progresando en Irak. Los mínimos históricos alcanzados en los sondeos de opinión están mostrando una recuperación, y los próximos meses serán críticos para lo que la Casa Blanca espera sea un año decisivo. Bush expondrá sus objetivos para 2006 en su discurso sobre el estado de la nación ante el Congreso a finales de enero y presentará sus prioridades de gasto en el plan presupuestario para el ejercicio fiscal 2007, de 2.600 millones de dólares, que enviará a los legisladores a principios de febrero.

Aunque resulta poco probable que Bush lance demasiadas iniciativas en 2006, ha declarado que su trabajo es "marcar una diferencia, no dejar pasar el tiempo". De hecho, quedan todavía muchas cosas por resolver del año 2005. Lo que sigue a continuación es un breve resumen de lo que probablemente serán las principales cuestiones de política estadounidense a nivel nacional e internacional durante los próximos doce meses.

Elecciones al Congreso

Las elecciones al Congreso a mitad de mandato programadas para el 7 de noviembre dominarán la política estadounidense en 2006. Con la totalidad de los 435 miembros de la Cámara de Representantes y 33 senadores presentándose a las elecciones este año, es perfectamente posible que los republicanos pierdan escaños en el Congreso, el Senado o ambas Cámaras (e incluso quizá el control de las mismas). Para Bush, unas elecciones a mitad de mandato en las que los republicanos obtengan malos resultados marcarán la diferencia entre una presidencia y una Administración meramente de transición.

La preocupación republicana por estas elecciones hará aumentar las tensiones entre la Casa Blanca y el Congreso, lo que a su vez complicará la agenda del presidente a nivel nacional. Aun en el mejor de los casos, resulta muy difícil para el Congreso conseguir hacer algo en un año electoral, ya que los legisladores concentran su atención en las campañas de reelección y se preocupan principalmente de ellos mismos. De hecho, los miembros republicanos del Congreso políticamente vulnerables pueden intentar distanciarse de un presidente debilitado; algunos incluso pueden mostrarse reticentes a que Bush haga campaña a su favor en 2006.

Aunque la popularidad de Bush ha descendido, sigue sin estar claro en absoluto, sin embargo, que los demócratas vayan a conseguir logros importantes en noviembre. En la actualidad, los republicanos presentan una ventaja de 231 a 203 con respecto a los demócratas en la Cámara de Representantes, con un escaño vacante. En el Senado, su ventaja es de 55 a 45. De los 33 escaños en juego en el Senado, 15 los ocupan republicanos. Puesto que las líneas de demarcación de distritos con respecto al Congreso sitúan a la mayoría de los legisladores en distritos que claramente favorecen a un partido o a otro, se considera que corre peligro menos del 10% de los escaños de la Cámara ocupados en la actualidad por republicanos. Y lo más probable es que la mayor parte de los senadores republicanos que se enfrentan a una reelección en 2006 vuelvan a salir elegidos.

La democracia en Irak será el punto decisivo del legado presidencial de Bush. Irak es la cuestión que más afecta a los votantes, y según el último sondeo de Gallup, tan sólo el 35% de los estadounidenses aproximadamente aprueba el modo en que Bush está gestionando el esfuerzo bélico. Irak ha eclipsado prácticamente todas las demás cuestiones en Capitol Hill y ha ralentizado o impedido el progreso en muchos puntos de la agenda legislativa de Bush

Además, aunque los demócratas han avivado sus ataques contra los republicanos, en la práctica han sido incapaces de cosechar frutos importantes de las dificultades políticas experimentadas por sus oponentes. Por ejemplo, si bien un prominente escándalo ético forzó a Tom DeLay, líder de la mayoría de la Cámara de Representantes, a abandonar su escaño, miembros de ambos partidos han sido acusados de infringir las reglas de financiación de campañas políticas. Y aunque los demócratas han acusado a la Administración Bush de espionaje a nivel nacional sin autorización judicial, los sondeos recientes muestran que la mitad de los estadounidenses piensa que es una forma aceptable de combatir el terrorismo y que dos tercios consideran más importante investigar posibles amenazas terroristas que proteger las libertades civiles.

Por otra parte, el Partido Demócrata en sí sigue estando profundamente dividido en torno a si optar por una estrategia destinada a reforzar su base –más a la izquierda– o desplazarse hacia una posición de centro en un intento de atraer el denominado voto oscilante decisivo y hacer que el partido cubra un abanico de votantes más amplio. En realidad, actualmente a los demócratas les falta una única voz a nivel nacional o una agenda claramente definida a los que puedan aferrarse los votantes, y muchos demócratas parecen republicanos por lo que respecta a asuntos de carácter social.

Así, en 2006 uno de los grandes desafíos tanto para demócratas como para republicanos será encontrar cuestiones que logren sacudir la escena política. Por el momento ningún partido parece estar demasiado seguro de qué hacer a continuación, pero como dice el viejo dicho: "Un día es toda una vida en la política estadounidense".

Mientras Bush intenta encontrar un modo de poner fin con éxito a la cuestión de Irak, en el horizonte planea un conflicto infinitamente más peligroso con Irán. De hecho, Irán supone el desafío de política exterior más apremiante para la Administración Bush en 2006

La democracia en Irak

La democracia en Irak será el punto decisivo del legado presidencial de Bush. Irak es la cuestión que más afecta a los votantes, y según el último sondeo de Gallup, solo aproximadamente el 35% de los estadounidenses aprueba el modo en que Bush está gestionando el esfuerzo bélico. Irak ha eclipsado prácticamente todas las demás cuestiones en Capitol Hill y ha ralentizado o impedido el progreso en muchos puntos de la agenda legislativa de Bush.

La propia Casa Blanca se muestra dividida con respecto a la guerra, y en la actualidad se enfrenta a un debate interno entre los asesores que presionan a favor de una retirada para aliviar la presión política a nivel nacional y los que temen que una salida prematura de Irak interrumpa una empresa de éxito que supondrá una gran parte del legado de Bush.
La Casa Blanca afirma que 2006 será un "año de transición" en Irak, y están empezando a apreciarse signos de una convergencia de opiniones en torno al modo en que la Administración Bush puede comenzar a salir del conflicto. Tras una visita a Irak el 23 de noviembre, la secretaria de Estado Condoleezza Rice declaró que el entrenamiento de soldados iraquíes había avanzado lo suficiente como para que probablemente no fuesen necesarios por mucho más tiempo algunos de los 160.000 soldados estadounidense actualmente en el país. Y en un importante discurso en la Academia Naval estadounidense el 30 de noviembre, Bush anunció la mejora en la preparación de las tropas iraquíes, algo identificado por él como condición clave para la reducción de las tropas estadounidenses presentes en Irak. Más tarde ese mismo día, la Casa Blanca emitió un documento de 35 páginas titulado "Estrategia nacional para la victoria en Irak", una versión no confidencial de su plan para reconstruir Irak.

Al establecer las bases para una retirada acelerada de Irak de un número posiblemente elevado de soldados estadounidenses, la Casa Blanca parece estar desviando la presión política a nivel nacional antes de las elecciones de noviembre. En una decisión que podría favorecer a los candidatos republicanos en los sondeos, se espera que la Casa Blanca retire hasta 40.000 soldados estadounidenses de Irak en 2006. Esto se vería seguido de más retiradas sustanciales en 2007 si las fuerzas iraquíes son capaces de contener a los insurgentes. EEUU espera que, para finales de 2007, el número de soldados estadounidenses que quede en Irak sea lo suficientemente pequeño como para no herir la sensibilidad de los iraquíes, pero lo suficientemente grande como para ayudar a los militares iraquíes en tareas de reconocimiento, recopilación de material de inteligencia y dominio aéreo.

Al mismo tiempo, Bush ha declarado que cualquier reducción en el número de tropas estadounidenses en Irak estará basada en la situación sobre el terreno, no en falsos calendarios políticos. De hecho, siguen planteándose preguntas importantes acerca de la preparación de las inexpertas fuerzas de seguridad iraquíes. Altos cargos del ejército estadounidense declararon ante el Comité de las Fuerzas Armadas de la Cámara el 29 de septiembre pasado que sólo un batallón iraquí, alrededor de 700 soldados, era considerado capaz de llevar a cabo operaciones de combate de forma totalmente autónoma, sin apoyo estadounidense.

Irán, Israel y la bomba

Mientras Bush intenta encontrar un modo de poner fin con éxito a la cuestión de Irak, en el horizonte planea un conflicto infinitamente más peligroso con Irán. De hecho, Irán supone el desafío de política exterior más apremiante para la Administración Bush en 2006.

La Casa Blanca cree que Irán está tratando de desarrollar armas nucleares bajo el pretexto de llevar a cabo un programa civil de energía nuclear. Teherán insiste en que su programa atómico tiene fines puramente pacíficos. Pero también ha admitido haber engañado a la Agencia Internacional de la Energía Atómica acerca del alcance de sus actividades nucleares durante más de dos decenios. EEUU lleva presionando muchos años para llevar la cuestión ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Algunos dirigentes europeos han subrayado la necesidad de que prime la diplomacia sobre las acciones militares. Y, en público, la Casa Blanca se ha encargado de expresar apoyo a la iniciativa diplomática del Reino Unido, Francia y Alemania (G-3) de presionar a Teherán para que reduzca sus ambiciones nucleares. En privado, sin embargo, altos cargos estadounidenses observan este esfuerzo diplomático con el mismo escepticismo con el que observaron el proceso de la ONU anterior a la invasión de Irak.

El núcleo de los esfuerzos diplomáticos es un acuerdo alcanzado por el G-3 con Irán en noviembre de 2004 en el que Irán acordaba temporalmente

suspender actividades relacionadas con el enriquecimiento de uranio. A cambio, a Irán se le ofreció un amplio paquete de incentivos políticos y económicos, una oferta que desde entonces Teherán ha rechazado. La iniciativa europea ha adquirido un cariz aún peor en enero de 2006, después de que Irán reanudase las actividades nucleares que anteriormente había prometido suspender.

Como resultado, los europeos se han aproximado a la postura estadounidense. Muchos Gobiernos europeos comparten ya las sospechas estadounidenses de que Irán está tratando de construir un arma nuclear y de que su programa atómico está mucho más avanzado de lo que lo estaba el iraquí en su punto álgido bajo el régimen de Sadam Husein. Además, casi todos coinciden en que las posibilidades de poner freno a las ambiciones nucleares de Irán por la vía diplomática son escasas. El marco propicio para un enfrentamiento peligroso está ya creado.

Resulta improbable que Israel acepte la palabra de Irán de que su programa nuclear tiene fines exclusivamente pacíficos. En una serie de diatribas antiisraelíes, Mahmud Ahmadineyad, el nuevo presidente conservador iraní, declaró que el intento europeo de erradicar a los judíos durante el Holocausto era un "mito". También instó a "borrar del mapa" a Israel. Sus comentarios aumentan la probabilidad de que Israel emprenda una acción militar contundente para destruir las instalaciones nucleares de Irán si la diplomacia fracasa finalmente.

Algunos informes sugieren que Israel ha construido réplicas de las instalaciones nucleares de Irán en el desierto de Negev, donde los cazabombarderos llevan meses practicando en misiones de entrenamiento. Israel sabe que tiene una pequeña oportunidad para eliminar las instalaciones nucleares de Irán antes de que sea demasiado tarde. Con los líderes demócratas acusando a Bush de "externalizar" la política exterior estadounidense a Europa, la Casa Blanca se enfrenta a una presión cada vez mayor para actuar con contundencia.

La utilidad estratégica de un ataque preventivo unilateral contra las instalaciones nucleares de Irán sería probablemente efímera. Dada la naturaleza sofisticada de las instalaciones iraníes, aun cuando se destruyesen las principales, Irán dispondría de los conocimientos necesarios como para proseguir un programa de armas nucleares más contundente a largo plazo. Los asesores de la Casa Blanca pueden llegar a la conclusión de que las secuelas políticas de un ataque israelí serían catastróficas, y por lo tanto pueden decidir que un ataque estadounidense es la "mejor mala opción", con la esperanza de al menos retrasar la aparición de una bomba nuclear iraní.

La reforma de las Naciones Unidas

La principal prioridad de la Administración Bush con respecto a las Naciones Unidas en 2006 será encontrar un sustituto aceptable para el secretario general saliente, Kofi Annan. De hecho, con más de una decena de candidatos, la carrera para suceder a Annan, cuyo segundo mandato de cinco años termina a finales de diciembre de este año, ya está plenamente en marcha.

Aun así, Estados Unidos influirá ampliamente en quién será el vencedor de lo que lleva camino de convertirse en una de luchas de sucesión más feroces de la historia de la ONU. No existen cualificaciones específicas para acceder al puesto de secretario general, pero los funcionarios estadounidenses afirman buscar un administrador fuerte que aplique reformas consideradas necesarias por la Casa Blanca para hacer más eficaz el sistema de las Naciones Unidas en lo que respecta a la resolución de conflictos. Si la ONU no se muestra más receptiva a las preocupaciones de Estados Unidos, Washington afirma que buscará otras vías como la OTAN o la Cruz Roja para sus acciones internacionales. Los legisladores republicanos ya han amenazado con retirar la mitad de las contribuciones estadounidenses al presupuesto de la ONU para 2006.

El problema de la inmigración ha dado lugar a coaliciones políticas poco usuales que trascienden la política de partidos. Los empresarios y la mano de obra organizada se han unido en un mismo bando para apoyar un sistema de inmigración más flexible, mientras que los conservadores y los votantes de clase trabajadora apoyan una línea de mayor dureza. Entre tanto, tanto los demócratas como los republicanos luchan por el voto hispano

John Bolton, el enviado de Estados Unidos ante la ONU, afirma que la Casa Blanca quiere decidirse por un sucesor en julio, y los diplomáticos estadounidenses ya están llevando a cabo una "preselección" de posibles candidatos. Esto ha suscitado especulaciones en torno a la posibilidad de que Annan abandone su puesto varios meses antes de que finalice su mandato para que su sucesor pueda asumir el cargo antes de la próxima sesión de la Asamblea General en septiembre.

Basándose en la práctica informal de rotación entre las principales agrupaciones regionales en el seno de la ONU, los países asiáticos afirman que es su turno de ocupar el máximo cargo. Aunque ya han surgido una serie de candidatos asiáticos, ninguno ha generado demasiado entusiasmo en el extranjero. Además, Asia se encuentra políticamente dividida, y puede que el continente experimente dificultades para alcanzar un acuerdo para presentar a un candidato único. En cualquier caso, muchos países se muestran escépticos acerca de la idea de una rotación geográfica, y Bolton ha declarado no creer que "el próximo secretario general vaya a pertenecer a ninguna región en particular".

De hecho, hay países de Europa del Este –recientemente independizados– que también solicitan el puesto en reconocimiento a su conversión en

democracias tras la dominación soviética. Y el candidato no asiático más serio en estos momentos es Aleksander Kwaśniewski, el ex presidente polaco. Antiguo político de izquierdas que encabezó la expansión de la OTAN y se convirtió en un firme aliado de EEUU en la guerra contra el terrorismo, Kwaśniewski cuenta con poderosos aliados en la Casa Blanca.

Otra norma no escrita es la que establece que el secretario general no debería proceder de uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Pero esta vez el proceso de selección no seguirá las fórmulas usuales. Si la decisión reflejara quién manda verdaderamente en el organismo mundial, entonces puede que el ex presidente estadounidense Bill Clinton se convierta en el más alto funcionario público del mundo.

Ben Bernanke, que ha sido propuesto para suceder a Greenspan al frente de la Reserva Federal, tiene el listón muy alto. Los economistas afirman que podría verse puesto a prueba por una serie de posibles emergencias financieras, incluyendo crisis en la vivienda, la energía, los fondos de inversión de alto riesgo y la deuda, a principios de su mandado

Reforma en materia de inmigración

Bush ha hecho de la reforma en materia de inmigración uno de los puntos clave de su agenda nacional. Pero pocos a suntos de política estadounidense son más polémicos, incluso dentro del propio partido del presidente. Se espera que el debate sobre la reforma del sistema de inmigración, para el cual no han conseguido encontrarse soluciones efectivas en los últimos treinta años, represente un papel fundamental en las elecciones de muchos estados en 2006.

Se calcula que hay 11 millones de inmigrantes ilegales en EEUU, la mayor parte procedentes de Latinoamérica, y en los últimos cinco años esta cifra ha venido creciendo de forma exponencial en aproximadamente un millón anual. Bush, que propugna una política más abierta en materia de inmigración, defiende un enfoque de incentivos y amenazas por lo que respecta a la inmigración ilegal que satisfaga a su base conservadora sin perder el apoyo de los votantes hispanos, el grupo de votantes de más rápido crecimiento del país.

Un elemento clave de la propuesta de Bush es un plan para la mano de obra extranjera que no sólo permitiría la entrada de trabajadores extranjeros en EEUU con visados de trabajo temporales, sino que también legalizaría la situación de los inmigrantes ilegales que ya están dentro del país. La mayoría de los demócratas respaldan este programa. Sin embargo, muchos republicanos consideran que Bush está siendo demasiado indulgente.

De hecho, el Partido Republicano está profundamente dividido entre legisladores moderados que apoyan este programa para los no ciudadanos y legisladores que exigen medidas enérgicas contra la inmigración ilegal. Muchos conservadores que se oponen a esta propuesta de la Casa Blanca muestran una actitud hostil con respecto a los inmigrantes ilegales y desean que se les deporte; estos críticos alegan que el plan del presidente es en realidad una amnistía, ya que supondría aceptar a personas que han entrado en EEUU incumpliendo la ley. Ante semejante presión, la Casa Blanca ya ha omitido una disposición que ofrecería a estos trabajadores temporales una vía para la consecución de un estatus legal permanente.

Los empresarios estadounidenses, aliados tradicionales del Partido Republicano, presionan a favor de una legislación más liberal en materia de inmigración que aumente la oferta de mano de obra barata. La Cámara de Comercio estadounidense, el grupo de presión empresarial más poderoso del país, afirma que con una tasa de desempleo nacional cercana a mínimos históricos y 77 millones de personas de la generación del *baby boom* a punto de abandonar la población activa, las empresas estadounidenses no encuentran suficientes trabajadores.

Sin embargo, muchos legisladores se ven presionados por sus electores para mostrar determinación de cara a las elecciones a mitad de mandato. Un sondeo de opinión realizado a mediados de diciembre reveló que cuatro de cada cinco estadounidenses consideran que el Gobierno no está haciendo lo suficiente por evitar la inmigración ilegal, y tan sólo un 33% declaró aprobar el modo en que Bush está gestionando la cuestión. (Con todo, reflejando posturas en conflicto, el mismo sondeo desveló que tres de cada cinco estadounidenses declararon que se debería dar a los trabajadores indocumentados que ya estuviesen en el país la oportunidad de quedarse y convertirse en ciudadanos.)

La Cámara de Representantes está presionando para que se adopte un enfoque de mayor dureza que exija la detención de todos los inmigrantes ilegales aprehendidos en la frontera y que haga más eficaces los procesos de deportación. La Cámara está presionando también a favor de duras sanciones penales para quienes pasen inmigrantes de contrabando a través de la frontera y de nuevas sanciones para los inmigrantes que vuelvan a entrar de forma ilegal tras haber sido deportados.

Además, el Congreso ha aprobado un plan que asignaría más de 2.200 millones de dólares a la construcción de cinco vallas dobles para defender la frontera, lo cual ascendería a más de 1.000 kilómetros en Arizona, California, Nuevo México y Texas. A 2,2 millones de dólares el kilómetro, las barreras, también dirigidas al tráfico ilegal de drogas, incluirían dos capas de valla reforzada, cámaras, alumbrado y sensores por los corredores más porosos de la frontera estadounidense con México.

El problema de la inmigración ha dado lugar a coaliciones políticas poco usuales que trascienden la política de partidos. Los empresarios y los sindicatos

se han unido en un mismo bando para apoyar un sistema de inmigración más flexible, mientras que los conservadores y los votantes de clase trabajadora apoyan una línea de mayor dureza. Por su parte, tanto los demócratas como los republicanos luchan por el voto hispano. Esto hará difícil –por no decir imposible– llegar a acuerdos satisfactorios para ambas partes.

Resultados económicos

En casi todos los aspectos, 2005 fue un año muy bueno para la economía estadounidense, que experimentó un crecimiento de cerca del 3,6% en 2005, el cuarto año consecutivo de sólida expansión. El mercado laboral generó dos millones de nuevos empleos, aproximadamente la misma cifra que en 2004, y en diciembre la tasa de desempleo descendió hasta el 4,9%. Algunos analistas opinan que el crecimiento del empleo habría alcanzado al menos los 2,2 millones de no haber sido por los huracanes Katrina y Rita, que destruyeron una importante ciudad portuaria y desplazaron a más de un millón de personas.

Las perspectivas para la economía estadounidense en 2006 son también prometedoras, con previsiones de crecimiento de entre un 3,5% y un 3,7% para el ejercicio en su conjunto. Se espera que la inflación permanezca estable y que el índice de precios al consumo subyacente (que excluye los alimentos y la energía) aumente aproximadamente un 2,1%. Se prevé que el ritmo de crecimiento del empleo se mantenga en unos 200.000 nuevos puestos de trabajo al mes, y se estima que el gasto en el consumo aumentará a un buen ritmo. Síntoma indicativo de una confianza renovada entre los inversores es el hecho de que el *Dow Jones Industrial Average*, un importante índice bursátil, cerrase en enero de 2006 por encima de los 11.000 puntos por primera vez en cerca de cinco años.

Los buenos datos económicos suponen un espaldarazo muy oportuno para Bush, que ha estado intentando convencer a la escéptica opinión pública estadounidense de que sus políticas fiscales y presupuestarias están funcionando. De hecho, el panorama económico es más prometedor en la actualidad que durante gran parte de su primer mandato, un logro que Bush intentará ahora emplear como palanca para impulsar su agenda de recortes impositivos, unos límites más estrictos para el gasto público y más comercio.

Aun así, la capacidad de Bush para ofrecer nuevas iniciativas se ve limitada por su objetivo de reducir el déficit como porcentaje del PIB a la mitad, para cuando abandone el cargo a principios de 2009. El déficit del presupuesto federal oficial fue de 319.000 millones de dólares en el ejercicio fiscal 2005, desde 412.000 millones el año anterior. El objetivo de la Administración es un déficit no superior a los 260.000 millones de dólares para 2009.

Además, los sondeos muestran que a muchos estadounidenses sigue inquietándoles la economía. Y los críticos afirman que Bush ha evitado hacer frente a algunos de los principales desafíos a los que se enfrenta la economía, incluyendo la ralentización del mercado de la vivienda, el aumento de los precios de la energía y el efecto potencialmente desestabilizador a largo plazo de la creciente deuda extranjera del país.

Muchos economistas consideran que un relajamiento del mercado de la vivienda podría ralentizar el ritmo de crecimiento global. En los últimos cinco años, la riqueza inmobiliaria ha impulsado el gasto en consumo, que supone hasta un 70% de la economía. Algunos analistas calculan que el *boom* inmobiliario ha sido responsable de la creación de hasta un millón de nuevos puestos de trabajo desde 2000. Pero a medida que las ventas de viviendas comienzan a disminuir, puede que empiecen a bajar los precios de las mismas, haciendo que los consumidores frenen su consumo. Y esto podría provocar una ralentización del crecimiento económico.

Como preocupación adicional, Alan Greenspan abandonará su cargo tras 18 años como presidente de la Reserva Federal, dejando atrás un legado de estabilidad de precios y "pleno empleo", los dos principales objetivos de política expresados en la Ley de la Reserva Federal. Greenspan también mejoró la estabilidad de la economía estadounidense mediante una efectiva estrategia de comunicación que aumentó la transparencia en torno a la política monetaria de Estados Unidos.

Ben Bernanke, propuesto para suceder a Greenspan, tiene el listón muy alto. Los economistas afirman que podría verse puesto a prueba a principios de su mandato por una serie de posibles emergencias financieras, incluyendo crisis en la vivienda, la energía, los fondos de inversión de alto riesgo y la deuda. El modo de responder a estos u otros problemas imprevistos determinará su grado de éxito como máximo banquero central del mundo.

Conclusiones

La Casa Blanca perdió impulso de forma considerable en 2005, y se enfrenta ahora a un desafío de enormes proporciones para recuperar capital político de cara a las elecciones a mitad de mandato en noviembre de 2006. Por lo general la mayoría de los estadounidenses considera a Bush un líder fuerte y firme, incluso muchos de quienes se muestran en desacuerdo con él. Si Bush recupera el control de su agenda, su suerte política quedará restaurada. Esto implica que, en asuntos clave, conseguirá imponerse, tanto a nivel nacional como internacional.

Soeren Kern
Investigador principal,
Estados Unidos y Diálogo Transatlántico,
Real Instituto Elcano

Rusia abre la caja de Pandora del gas

Todos los exportadores de energía tienen una visión estratégica de sus recursos que suelen utilizar como una herramienta diplomática. Para ello, el petróleo venía siendo el principal instrumento, con ejemplos que van desde los chantajes (o embargos, según se mire) decretados por la OPAEP, hasta la muy reciente iniciativa de Petroamérica. La crisis entre Rusia y Ucrania revela que el gas también se puede utilizar en este sentido.

Iñigo Moré

Tema

Analiza hasta qué punto las motivaciones políticas primaron en el conflicto gasista entre Rusia y Ucrania, y cuáles son las consecuencias para España.

Resumen

Todos los exportadores de energía tienen una visión estratégica de sus recursos que suelen utilizar como una herramienta diplomática. Para ello, el petróleo venía siendo el principal instrumento, con ejemplos que van desde los chantajes (o embargos, según se mire) decretados por la Organización de los Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPAEP), hasta la muy reciente iniciativa de Petroamérica, dirigida por el presidente Venezolano Chávez. La crisis entre Rusia y Ucrania revela que el gas también se puede utilizar en este sentido, poniendo en evidencia que Europa está lejos de tener garantizado el suministro energético. Esto abre la posibilidad de que Rusia –u otros países gasistas– tomen nuevas medidas de fuerza, lo que podría tener consecuencias para España, cuyo primer proveedor energético es precisamente Rusia.

Análisis

La caja de Pandora siempre se abre sin querer. Por ejemplo, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó el 9 de abril de 1966 la Resolución 221. A iniciativa del Reino Unido se instaba al Gobierno de Portugal a cortar el suministro de petróleo por medio del oleoducto de Beira a Rodesia del Sur, hoy Zimbabwe, que se había autoindependizado de Londres.

La resolución argumentaba que "estos suministros proporcionarán gran ayuda y aliento al régimen ilegal de Rodesia del Sur y por ende le permitirán prolongar su existencia".[1]

Solo habría que esperar catorce meses, hasta junio de 1967, para que los países árabes exportadores de crudo pusieran a prueba este argumento decretando el primer embargo petrolero a Occidente. Cortaron el suministro a EEUU, el Reino Unido y la República Federal de Alemania en respuesta a su actitud pro-Israelí durante la Guerra de los Seis Días. El primer embargo árabe colocó la cuestión de Oriente Medio a la cabeza de la agenda internacional, convenciendo a sus autores de las posibilidades políticas de la energía, lo que desencadenó la creación de la Organización de los Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPAEP).

Desde entonces, el crudo ha sido utilizado con fines políticos en decenas de ocasiones. Ya fuera para castigar, como hizo Arabia Saudí embargándole el suministro en 1973 a EEUU por su política en Oriente Medio, o para premiar la fidelidad de un aliado, como hizo la Unión Soviética con Cuba, a la que durante los años 80 regaló millones de toneladas anuales de crudo.

En la actualidad el petróleo es la principal herramienta de política internacional de países como Venezuela, que utiliza el crudo tanto para consolidar su relación con Cuba, por medio de un generoso acuerdo petróleo, o para contener las críticas de EEUU, al que periódicamente se le recuerda su dependencia del crudo venezolano. Incluso, Caracas lo utiliza para campañas de imagen, por medio del suministro a precio subsidiado a escuelas y hospitales estadounidenses.

Rusia y Ucrania

Estos antecedentes flotan sobre la reciente crisis del gas entre Rusia y Ucrania, que tiene su origen en el uso político de la energía tradicionalmente mantenido por Moscú, hasta ahora un proveedor bastante fiable. El país nunca utilizó sus suministros de forma hostil, ni siquiera contra la Alemania Federal, a la que siempre abasteció con regularidad durante la guerra fría. Para ello, se tendieron gasoductos que atravesaban los países del Pacto de Varsovia, suministrándoles, hasta llegar a Europa occidental. Ahora, estos mismos gasoductos han contagiado a Europa la crisis del gas con Ucrania, lo que podría entenderse como un primer paso de Rusia hacia otra concepción más agresiva de sus relaciones energéticas.

[1] *http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/227/83/IMG/NR022783.pdf?OpenElement*

La crisis de Ucrania

Ucrania venía siendo abastecida de gas por Rusia en condiciones preferenciales, heredadas del antiguo bloque soviético. La caída del muro de Berlín y, más recientemente, la revolución naranja que llevó a la presidencia a Yúshenko, anularon los motivos políticos que dieron lugar a este tratamiento histórico. La compañía gasista Gazprom quería que las tarifas pagadas por Kiev reflejaran la nueva situación, sin lograr un acuerdo, hasta que en los primeros días de 2006 se decidió a cortar el suministro.

Kiev reaccionó tomando para sí una parte del gas que atraviesa su territorio en tránsito hacia el Oeste, lo que provocó una reducción del suministro en varios países europeos. Aunque solo un pequeño número de clientes europeos perdió el suministro, fue suficiente para alertar sobre las consecuencias de una escalada del conflicto.

Rápidamente, se alcanzó un acuerdo en el que el vencedor es claramente Rusia. Aunque Moscú no ha logrado su objetivo de controlar la red de gasoductos ucraniana, consigue un significativo incremento en el precio que cobra a Ucrania. Incluso considerando que las ventas se realizarán por medio de un intermediario del que Gazprom solo controla directamente el 50%, el *broker* moscovita United Financial Group ha calculado que Gazprom terminará ingresando 880 millones de dólares más en 2006 gracias al acuerdo.

Esta crisis tiene una dimensión comercial obvia, pues es cierto que Ucrania no pagaba un precio de mercado por el gas que, a su vez, Gazprom tiene derecho a percibir. Pero también tiene una dimensión política. Incluso si se acepta la versión rusa de que solo fue una cuestión de precio, habría que recordar que el motivo de otorgar precios preferenciales a Ucrania fue la afinidad política, ahora perdida. Y desde luego sus consecuencias también son políticas, comenzando porque ha provocado la caída del Gobierno ucraniano. En tercer lugar, la crisis pone de manifiesto la situación de indefensión en que se encuentra Europa frente a otra crisis semejante.

Según se considere que primó lo político o lo económico, esta situación se puede interpretar de dos formas diferentes, pero ambas tienen la misma consecuencia para Europa y España, que es la necesidad de reconsiderar su estructura y fuentes de abastecimiento energético, ahora lideradas precisamente por Rusia.

La dimensión comercial

Para valorar los aspectos económicos y comerciales de esta crisis, no está de más destacar el extraordinario desequilibrio de sus actores principales. El PIB de Ucrania fue según el FMI de 65.039 millones de dólares en 2004, mientras que Gazprom facturó en ese ejercicio justo la mitad, 32.860 millones de dólares.[2] A pesar de la muy diferente naturaleza de estas magnitudes, su dimensión resulta muy ilustrativa del tamaño monstruoso de Gazprom en el contexto económico en que está insertada. Por ejemplo, el valor actual de mercado de Gazprom, según su cotización bursátil, supera los 200.000 millones de dólares, lo que equivale a un tercio del PIB ruso y la convierte en la séptima mayor empresa del mundo por este concepto, justo detrás de otra petrolera, la europea Royal Dutch Shell.

En la actualidad el petróleo es la principal herramienta de política internacional de países como Venezuela, que utiliza el crudo tanto para consolidar su relación con Cuba, por medio de un generoso acuerdo petrolero, o para contener las críticas de EEUU, al que periódicamente se le recuerda su dependencia del crudo venezolano

Es evidente que la economía rusa no tiene un tamaño suficiente como para alimentar una entidad semejante, que obtiene la mayor parte de sus ingresos del exterior. Gracias a contar con un monopolio sobre el gas ruso, la empresa es el primer abastecedor a la Unión Europea, una posición que mantiene desde hace años sin rival posible.

Gazprom, propiedad del Estado ruso en un 38%, heredó de la época soviética la mayor red mundial de gasoductos, que en la actualidad se extiende a lo largo de 152.800 kilómetros. También heredó la obligación de suministrar gas a un número de países a precios inferiores a los de mercado. Casi todo el pacto de Varsovia está conectado a su red, que atravesándolos llega hasta la Unión Europea. Según los últimos datos corporativos de la empresa, Gazprom vendíó en 2005 gas a un precio de entre 37 dólares por mil metros cúbicos hasta un máximo de 205 dólares.[3] Es decir, el precio preferencial divide por 5,5 el otro extremo de la horquilla. Estos precios se declinan de la siguiente manera: el precio medio a clientes europeos es de 174 dólares por mil metros cúbicos. Pero el precio medio para clientes en los países de la antigua Unión Soviética es de solo 53,3 dólares, reflejando la histórica alianza con estas naciones. Finalmente, el precio medio en el interior de Rusia es de 37 dólares, una tarifa fijada por decreto gubernamental.

Cualquier gerente intentaría equilibrar estas tarifas, comenzando por las que pagan los antiguos países soviéticos. La mayor parte de sus contratos de suministro vencían al filo de 2006, circunstancia que Gazprom viene intentando aprovechar para renegociarlos.

[2] *Según las cuentas auditadas de Gazprom, sus ventas en el ejercicio 2004 ascendieron a 887.230.674.000 rublos, mientras el cambio con el dólar está calculado a una paridad de un dólar por 27 rublos; para más información véase www.gazprom.ru*

[3] *OAO Gazprom, IFRS Consolidated Interim Condensed Financial Information (Unaudited), 30/VI/2005.*

La compañía gasista rusa llevaba un tiempo anunciando su intención de terminar con los subsidios a los ex socios soviéticos utilizando el corte del suministro como argumento definitivo en sus negociaciones. No obstante, esta situación pasó desapercibida por tratarse de países con una importancia limitada en el tránsito del gas ruso hacia otros mercados. Su primera presa fue Bielorrusia, a la que llegó a cortar el suministro en 2004. Ambos países llegaron al acuerdo de mantener los precios preferenciales a cambio de que Gazprom asumiera el control del gasoducto bielorruso Yamal-Europe. De este modo la empresa lograba acceso directo a Europa. Negociaciones similares se repitieron con Moldova, Georgia, Armenia y los países bálticos, logrando en todos los casos un incremento de los precios o, alternativamente, ventajas estratégicas y en ocasiones ambas.

Se puede pensar que los motivos políticos fueron principales en esta crisis y que simplemente Rusia utilizó el abastecimiento de energía, o más bien su desabastecimiento, para embridar a un Gobierno ucraniano poco favorable. Y en general, la consecuencia directa del ajuste de tarifas al que Gazprom viene sometiendo a los países ex soviéticos es recordarles su dependencia de Moscú, obligándoles a mirar con mayor atención hacia el Kremlin

Solo sabremos en los próximos años si la crisis de Ucrania fue un intrascendente conflicto comercial o, como sugieren algunos datos, el primer paso hacia una concepción diferente del mercado gasista mundial. Parece sensato prepararse para el peor escenario posible, lo que incluye diversificar al máximo tanto las fuentes de suministro como el mix energético, dando prioridad a las tecnologías que no generen dependencia de terceros países

Finalmente, le llegó el turno a Ucrania, a la que Gazprom solo estaba obligada a suministrar a precio preferencial hasta el 1 de enero de 2006. También Gazprom ofreció a Ucrania mantener los precios antiguos a cambio del control de la red de gasoductos, lo que pondría a la empresa rusa a las puertas de Europa. Pero Ucrania se negó a entregar el control de sus gasoductos, considerando que se trata de su principal y casi único argumento frente a Gazprom. Tampoco aceptó pagar el precio que exigía Gazprom, por lo que la empresa rusa cortó el suministro tal y como ha hecho en otras ocasiones. Al fin y al cabo, una vez cumplida la fecha contractual la empresa no tiene obligación de vender.

En esta visión, el conflicto entre Ucrania y Gazprom es semejante a la de los demás países ex soviéticos y la táctica rusa también fue idéntica. La diferencia está en que Ucrania tiene una considerable importancia como país de tránsito. A través de su red llega a Europa el 80% del gas ruso. A su vez, el gas ruso tiene una cuota del mercado europeo cercana al 25%, del que es el primer proveedor. Mientras un conflicto entre, digamos, Georgia y Rusia pasaría desapercibido en Europa, el mismo conflicto entre Rusia y Ucrania tendría consecuencias inmediatas y directas para la Unión.

¿Por qué?

Sería ingenuo pensar que Gazprom no contempló la posible reducción del suministro a Europa por la reacción ucraniana. La tradición estratégica rusa obliga a pensar que Gazprom tenía muy presente esta posibilidad. La única duda es si la consideraba como un riesgo asumible o bien como el objetivo principal, quizá buscando que la Unión Europea presionara a Ucrania para alcanzar un acuerdo.

En esta hipótesis, Gazprom habría utilizado el temor europeo al desabastecimiento para forzar a Ucrania a aceptar un acuerdo que a la postre significó la destitución del Gobierno poco favorable a los intereses de Rusia. En esta visión, las consecuencias políticas no eran el objetivo primordial. Sería un caso semejante al de Cuba, a la que Rusia dejó de regalar petróleo en 1990 por la crisis que provocó la caída del Muro de Berlín. Esto desmoronó la economía cubana reduciendo su PIB en casi un 40% durante los tres años siguientes. Tras ella vendría la crisis de los balseros que terminó creando una severa tensión entre EEUU y Cuba. Una crisis seguramente no deseada, pero que alerta sobre las consecuencias que puede tener una situación semejante en otros países.

En resumen, desde el punto de vista comercial Gazprom viene aplicando prácticas depredatorias desde hace años mientras incrementa su arrogancia frente a sus clientes, a los que no duda en aplicar con el máximo rigor lo que considera sus derechos. Todo ello bajo el amparo que le procura su condición de monopolio.

La dimensión política

Por otro lado, se puede pensar que los motivos políticos fueron principales en esta crisis y que simplemente Rusia utilizó el abastecimiento de energía, o más bien su desabastecimiento, para embridar a un Gobierno ucraniano poco favorable. Y, en general, la consecuencia directa del ajuste

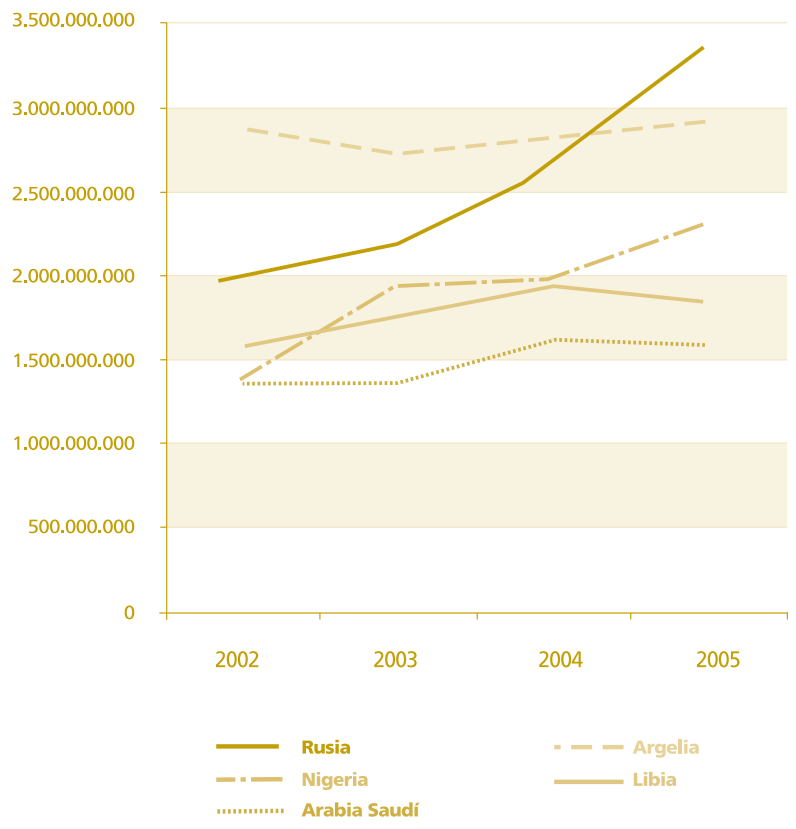
de tarifas al que Gazprom viene sometiendo a los países ex soviéticos es recordarles su dependencia de Moscú, obligándoles a mirar con mayor atención hacia el Kremlin. Estos conflictos son una demostración práctica de los límites a la occidentalización que sufren los países ex soviéticos en general y Ucrania en particular. También han puesto de manifiesto que el suministro europeo de gas depende en la actualidad del grado de colaboración entre Ucrania y Rusia. Si Kiev y Moscú no se entienden, Europa no tiene gas.

Hay múltiples elementos que sugieren que este efecto político no fue casual, sino que lleva planificándose varios años de forma cuidadosa. Este imperialismo energético sería una consecuencia lógica de la política energética implantada por Putin tras su llegada al Kremlin, en que comenzó a recentralizar el sector energético en torno a entidades estatales. Por un lado, el monopolio del gas estatal Gazprom adquirió la petrolera Sibneft. Por otro, la petrolera Rosneft terminó siendo reestatalizada tras adquirir la principal filial de la petrolera Yukos, intervenida por el Estado tras acusar a su presidente, Mikhail Khodorkovsky, de fraude fiscal. Estas dos operaciones ponen en manos estatales aproximadamente el 25% de la producción de petróleo de Rusia, que ya tiene al gas sometido al monopolio de Gazprom y donde los oleoductos para la exportación de crudo son un monopolio del Estado en manos de Transneft.

Los observadores se venían preguntando para qué estaba concentrando el Kremlin el poder energético en manos estatales. La respuesta oficial justificaba la recentralización porque permitía incrementar la eficacia, lo que a su vez garantizaba el suministro a los consumidores. Un objetivo que se hubiera podido alcanzar igualmente con una regulación eficaz del sector. Pero ahora emerge una explicación alternativa que no puede ser más inquietante. Sobre todo tras comprobar la intervención directa y personal del presidente Putin en el conflicto con Ucrania. La víspera de año nuevo el propio Putin apareció en la televisión rusa realizando una oferta de última hora al Gobierno de Ucrania. Si Kiev aceptaba el nuevo precio, Gazprom mantendría durante tres meses el precio preferencial. Propuesta que Ucrania declinó desencadenándose el corte del suministro.

Esta reestatalización ha coincidido con un aumento de la importancia de Rusia como suministrador energético de España, de la que en 2005 se ha convertido en el primer abastecedor.

Gráfico 1.
"Proveedores energéticos de España"
Datos en euros para importaciones anuales del capítulo 27 del arancel (petróleo, derivados, gas, carbón y electricidad) 2005 datos E-Oct



¿Quién es el siguiente?

Tanto si primó el componente comercial como el político, cabría preguntarse por qué Rusia no va a hacer lo mismo con Polonia una vez que Bielorrusia ha capitulado. Al fin y al cabo, ¿para qué quiere Gazprom tener el poder sobre los gasoductos bielorrusos si no lo va a ejercer? Desde luego, también cabe preguntarse por qué no le va a subir las tarifas a Alemania si verdaderamente tiene la capacidad de hacerlo. Finalmente, si el gas permite a Moscú manipular a países como Ucrania, ¿por qué no va a utilizar esta palanca en sus relaciones con Austria?

Y si Rusia decide dar estos pasos, ¿por qué no los van a dar otros proveedores de la Unión Europea como Noruega?

Sin duda alguna, el conflicto gasista entre Ucrania y Rusia ha abierto una caja de Pandora de consecuencias imprevisibles. A partir de ahora, hay que tomar en consideración escenarios que hace dos semanas eran poco verosímiles, comenzando por un eventual embargo gasista. Al contrario que el petróleo, el gas no había sido nunca antes utilizado como arma política contra Europa y se consideraba que este producto carecía de idoneidad para un embargo semejante al sufrido por Ucrania. Al contrario que el petróleo, no existe un gran mercado internacional de gas donde se puedan colocar los suministros embargados, por lo que la decisión de no venderlos afecta tanto al comprador como al

Gráfico 2.

"Importación española de Energía"

(Capítulo 27 del arancel: incluye carbones, hidrocarburos y electricidad).
Datos 2005 enero-octubre

Posición	País	Millones de euros	%
1	Rusia	3.365	12,87
2	Argelia	2.918	11,16
3	Nigeria	2.321	8,87
4	Libia	1.842	7,04
5	Arabia Saudí	1.591	6,09
6	México	1.583	6,05
7	Italia	1.248	4,77
8	Irán	1.206	4,61
9	Noruega	1.069	4,09
10	Irak	824	3,15
	Subtotal	17.971	68,71
	Total	26.154	100

Fuente: Mercados Emergentes sobre datos Estacom

Gráfico 3.

"¿Qué importa España de Rusia?"

Datos 2005 enero-octubre en euros millones

Posición	Producto	Millones de euros
1	Petróleo crudo	1698
2	Aceites pesados, gasóleo	898
3	Aceites pesados	245
4	Aceites pesados, fuel	186

Fuente: Mercados Emergentes sobre datos Estacom

vendedor. Además, la venta de gas suele estar sometida a contratos de suministro garantizados y a largo plazo que financian la construcción de las notables infraestructuras necesarias para su exportación. No es posible improvisar una planta de regasificación y menos un gasoducto. Por ello, el comercio del gas natural carece de la flexibilidad necesaria para dirigir el suministro hoy aquí y mañana allí. Una de las consecuencias es que el precio internacional del gas suele estar determinado por el de las fuentes alternativas de energía en el país comprador, en lugar de por el mercado internacional. Una situación que explica la inexistencia de una OPEP del gas, aun cuando los países que exporten gas sean en su mayoría miembros de la OPEP.

A pesar de todo lo anterior, Rusia ha logrado un precio más elevado por su gas, ejerciendo gracias a él una notable presión política sobre terceros países. Esto podría ser un antecedente para otros países que persiguen mayores rendimientos por su producción. Para ello, algunos exportadores de gas han formado un Foro de Países Exportadores de Gas (Gas Exporting Countries' Forum) con la idea de asumir posiciones comunes sobre algunos aspectos de la industria. Este grupo se formó en Irán en el año 2000 con solo un puñado de países. Hoy reúne al 73% de las reservas mundiales de gas con Argelia, Bolivia, Brunei, Egipto, Indonesia, Irán, Libia, Malaisia, Nigeria, Noruega (observador), Omán, Qatar, Rusia, Trinidad y Tobago, los Emiratos Árabes Unidos y Venezuela. Esta asociación ya está dotándose de elementos estructurales con la creación de una Oficina Permanente, basada en Qatar. Su próxima reunión tendrá lugar en Venezuela, un país que ha pedido públicamente que el Foro actúe como un cártel intentando determinar un precio internacional, lo que la convertiría en una OPEP del Gas. ¿Ocurrirá? Por el momento, este grupo ha encargado la realización de un modelo de oferta y demanda mundial de gas que podría orientar sobre cuales serían los efectos en el precio de una reducción o incremento de la oferta del gas. Por cierto, este desarrollo ha sido encomendado a Argelia.[4]

Sin necesidad de que se den ninguno de estos pasos, es evidente que Europa aún no es capaz de garantizar su suministro gasista. Incluso cabría señalar que alguna iniciativa de Bruselas va justo en la dirección contraria: por ejemplo, el carácter asimétrico de la liberalización del sector gasista, que desde un punto de vista internacional solo ha afectado a la demanda, lo que automáticamente da más poder a la oferta. Hace una década los grandes proveedores de gas europeos, como Gazprom o la argelina Sonatrach, tenían como clientes a unas pocas entidades europeas también de gran tamaño. Ahora la demanda europea se ha troceado en

[4] *Comunicado oficial disponible en http://www.energy.gov.tt/applicationloader.asp?app=newsarticles&cmd=view&articleid=165*

decenas de operadores de menor tamaño mientras que los macroproveedores externos a la Unión siguen manteniendo sus monopolios de siempre, que ahora ejercen con mayor arrogancia. Antes vendían gas, haciendo un esfuerzo por entenderse con sus clientes. Pero ahora lo subastan, enfrentando a unos clientes con otros, que son conscientes, individualmente, de su carácter prescindible.

El caso de España

Pudiera pensarse que España no ha sido afectada por la crisis entre Rusia y Ucrania, pues Gazprom no está entre sus proveedores. Pero lo cierto es que Rusia se ha convertido en su principal suministrador de energía. Con los datos disponibles de 2005, entre enero y octubre España importó de Rusia productos energéticos por valor de 3.365 millones de euros, frente a los 2.918 millones de euros que importó de Argelia, segundo suministrador. La práctica totalidad de las importaciones de Argelia son de gas, mientras que Rusia suministra fundamentalmente petróleo crudo, además de gasóleo y fueloil. Estos productos, hasta la reestatalización decretada por el Kremlin, estaban en manos de empresas privadas. Pero ahora Moscú tiene un importante grado de control directo sobre ellos. Además, la consecuencia inmediata de la crisis entre Rusia y Ucrania fue elevar el precio de petróleo, del que España se abastece en Rusia.

Moscú siempre fue un importante suministrador energético de España, pero nunca había rebasado a Argelia, donde las petroleras españolas tienen una actividad muy relevante y que tiene la ventaja de estar situada a las puertas de España. Condiciones que no se dan en el caso de Rusia, que a pesar de todo se ha convertido en 2005 en el principal suministrador energético de España.

Esto significa que cualquier cambio en la política energética rusa afectará a España de forma inevitable. Algo más preocupante por cuanto el tradicional primer suministrador de España, Argelia, siempre se ha mostrado razonablemente fiable,[5] incluso durante la prolongada guerra civil contra el islamismo.

Conclusiones

Dejando aparte su dependencia directa de Rusia, España amplía en la misma medida que cualquier otro importador de energía su margen de incertidumbre en el suministro de gas. Solo sabremos en los próximos años si la crisis de Ucrania fue un intrascendente conflicto comercial o, como sugieren algunos datos, el primer paso hacia una concepción diferente del mercado gasista mundial. Parece sensato prepararse para el peor escenario posible, lo que incluye diversificar al máximo tanto las fuentes de suministro como el *mix* energético, dando prioridad a las tecnologías que no generen dependencia de terceros países. En este sentido, países como Finlandia están construyendo nuevas centrales nucleares, lo que constituye un ejemplo a considerar. Entretanto, parece aconsejable reconsiderar algunos aspectos de la liberalización del mercado del gas. Es cierto que el consumidor interno podría beneficiarse de la existencia de una pluralidad de operadores. Pero el que sin duda se está beneficiando de esta fragmentación es el macroproveedor externo a la Unión Europea que les suministra el gas. Y eso sin contar con la lectura que los exportadores de gas puedan hacer de la crisis de Ucrania y del modo en que Gazprom ha logrado forzar la mano de Kiev.

Iñigo Moré
Director de la consultora Mercados Emergentes
(mercadosemergentes@hotmail.com)

[5] *Para un análisis del sector energético de Argelia, véase Iñigo Moré, "España profundiza su dependencia energética de Argelia", ARI, Real Instituto Elcano 2002, disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/86.asp*

El acuerdo de Hong Kong y el futuro de la Ronda de Doha

Este artículo explica el funcionamiento de las negociaciones comerciales internacionales, examina el contenido y las implicaciones económicas y políticas del acuerdo de Hong Kong y analiza los elementos de la negociación que todavía quedan pendientes.

Federico Steinberg

Tema

El acuerdo alcanzado en la cumbre de la OMC celebrada en Hong Kong ha desbloqueado la Ronda de Doha, que "había entrado en hibernación" tras el fracaso de la cumbre de Cancún en septiembre de 2003.

Resumen

Hong Kong acogió entre los días 13 y 18 de diciembre la VI cumbre interministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El acuerdo alcanzado por los 150 países miembros de la OMC ha permitido salvar la Ronda Doha y no repetir el fracaso de 2003 en la cumbre de Cancún, dando un necesario impulso a la legitimidad de la OMC. Este artículo explica el funcionamiento de las negociaciones comerciales internacionales, examina el contenido y las implicaciones económicas y políticas del acuerdo de Hong Kong y analiza los elementos de la negociación que todavía quedan pendientes

Análisis

Entre los días 13 y 18 de diciembre se celebró en Hong Kong la VI cumbre interministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Su objetivo era resucitar la Ronda de Doha de liberalización comercial, que en palabras de Pascal Lamy, Secretario General de la OMC, "había entrado en hibernación" tras el fracaso de la cumbre de Cancún (México) en septiembre de 2003. Aunque el acuerdo supone avances muy limitados en muchos de los temas clave de la agenda de Doha, sobre todo bienes industriales y servicios, se puede decir que la cumbre de Hong Kong ha sido un éxito. El acuerdo de mínimos no contenta a ningún país, pero deja más satisfechos a los grandes países en desarrollo, responsables del bloqueo en Cancún, que a los países avanzados. Sin embargo, lo fundamental del acuerdo es que vuelve a encauzar la Ronda y devuelve cierta credibilidad y legitimidad al multilateralismo, lo que permite que en las relaciones comerciales internacionales el sistema de reglas globalmente pactadas que representa la OMC se imponga sobre la ley del más fuerte. Además, el paquete de Hong Kong constituye un primer paso (todavía insuficiente) en el cumplimiento del compromiso adoptado por la OMC en 2001: llevar a cabo una Ronda que permita equilibrar la distribución global de ganancias de la liberalización comercial, que hasta ahora ha beneficiado desproporcionadamente a los países avanzados.

Este artículo explica el funcionamiento de las negociaciones comerciales internacionales, examina el contenido y las implicaciones económicas y políticas del acuerdo de Hong Kong y analiza los elementos de la negociación que todavía quedan pendientes.

Breve apunte sobre la economía política de la política comercial

El libre comercio aumenta la competencia, mejora la asignación de los recursos, permite aprovechar las ganancias derivadas de la especialización y explotar las economías de escala, aumenta la variedad de la oferta y reduce el precio, facilita la transferencia de tecnología, reduce los incentivos para las actividades de "búsqueda de rentas" y promueve el crecimiento a largo plazo. Por tanto, la teoría económica concluye que el libre comercio es superior al proteccionismo.

Precisamente, el último informe del Banco Mundial cifra en 300.000 millones de dólares anuales hasta 2015 los beneficios estáticos de una eliminación completa de aranceles y subsidios en los sectores agrícola y manufacturero. Esta cifra aumentaría añadiendo las ganancias de la liberalización de servicios y si se tuvieran en cuenta los beneficios dinámicos procedentes del aumento de la competencia y la productividad que genera la liberalización comercial.

Pero las negociaciones comerciales no se rigen solo por las recomendaciones de la teoría económica, sino por la lógica de la economía política. Los países intentan extraer concesiones de los demás para ampliar sus mercados de exportación; al mismo tiempo tratan de defender los intereses de los productores nacionales que con más o menos éxito influyen en sus gobiernos (se dice entonces que el gobierno está "capturado" por un grupo y defiende sus intereses particulares y no el interés general de todos los consumidores). Esto responde a que la liberalización comercial tiene fuertes efectos

redistributivos. En primer lugar, los productores que no son competitivos a escala internacional ven reducidos sus beneficios y puede que se vean obligados a cerrar, por lo que tienen incentivos para organizarse y presionar a su gobierno para que mediante aranceles encarezca esas importaciones y así puedan mantener sus privilegios en forma de precios más altos que los que ofrecen los productores extranjeros. En segundo lugar, los consumidores, que son los más beneficiados de la ampliación de la oferta que supone la liberalización comercial, no perciben claramente los beneficios (menores precios y mayor variedad de productos). Por eso tienen menos incentivos para organizarse y presionar al ejecutivo a favor de la liberalización. El ejemplo más claro es la defensa de la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea frente a la indiferencia de los consumidores. Ni siquiera la creciente influencia política de las empresas multinacionales, que tienden a ser las mayores defensoras de la liberalización, ha permitido invertir el proceso político que lleva a que prácticamente todos los gobiernos tengan actitudes estructuralmente proteccionistas.

Para vencer las presiones proteccionistas, en la práctica, la mejor estrategia es el intercambio de concesiones dentro de un marco institucional estable como el que hoy proporciona la OMC y hasta 1995 establecía el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio). Como en la OMC las negociaciones comerciales multilaterales son un juego repetido en el que puede haber ganancias mutuas, el funcionamiento de esta institución reduce los incentivos a la no-cooperación, permite la formación de coaliciones entre naciones con los mismos intereses y disminuye los costes de la negociación.

Además, el marco multilateral de la OMC es preferible a los acuerdos bilaterales o regionales por tres razones: primero, evita la discriminación y hace posible la aplicación de la cláusula de nación más favorecida (las reducciones arancelarias pactadas entre dos estados se extienden automáticamente al resto); segundo, permite extraer las máximas ventajas de la especialización y por tanto es más eficiente; y, tercero, es más equitativo porque evita que los países más poderosos impongan sus condiciones sobre los pobres.

En definitiva, como la apertura unilateral no es bien recibida por los grupos de presión nacionales y los gobiernos quieren evitar incurrir en estos costes políticos, las negociaciones en el marco de la OMC dan la solución. Bajo el principio de reciprocidad les permiten presentar la reducción del proteccionismo como un mal necesario que hace posible abrir mercados a las exportaciones.

Intereses de los principales bloques comerciales

El esquema del intercambio de concesiones entre grupos de países con intereses comunes sirve para analizar las negociaciones de la cumbre de Hong Kong. Aunque la OMC cuenta con 150 Estados miembros, todos ellos con poder de veto, los actores que en la práctica determinan el resultado de las negociaciones son tres: primero, la Unión Europea a 25, que negocia con una sola voz (la del Comisario de Comercio Mandelson) y es el primer bloque comercial mundial; segundo, Estados Unidos, que hasta la Ronda Uruguay (1986-1994) ha tendido a liderar las negociaciones multilaterales y cuyos intereses coinciden en general con los de la Unión Europea, Japón y el resto de países avanzados; tercero, el G-20, un bloque que se creó en la cumbre de Cancún y la hizo fracasar, que engloba a los principales países en desarrollo con elevado potencial exportador y gran mercado interno y que está liderado por Brasil, India y China. La cohesión del G-20 ha roto al grupo de Cairns formado durante la Ronda Uruguay, que incluía países ricos y pobres como Canadá, Australia, Argentina y Brasil, y logró introducir en la agenda de negociaciones el objetivo de liberalización agrícola.

El marco multilateral de la OMC es preferible a los acuerdos bilaterales o regionales por tres razones: primero, evita la discriminación y hace posible la aplicación de la cláusula de nación más favorecida; segundo, permite extraer las máximas ventajas de la especialización y por tanto es más eficiente; y, tercero, es más equitativo porque evita que los países más poderosos impongan sus condiciones sobre los pobres

Los intereses de cada uno de estos bloques vienen determinados por los bienes y servicios en los que tienen ventaja comparativa, lo que a su vez depende de sus dotaciones de recursos naturales y capital, del nivel de cualificación de sus trabajadores y de su desarrollo tecnológico.

La Unión Europea, Estados Unidos y Japón pretenden una mayor liberalización de los mercados de manufacturas y bienes industriales (conocido como NAMA, *non agricultural market access*, por sus siglas en inglés) y servicios. En NAMA, los países ricos están interesados en que los países emergentes reduzcan sus aranceles, que todavía superan el 13% en media (en los países avanzados ya están por debajo del 4%). Servicios es un sector amplio y muy poco liberalizado que ya constituye más del 70% del PIB en los países avanzados, un 20% del comercio mundial y casi el 30% del comercio en la OCDE. Ahí es donde

aparecen las mayores ganancias potenciales de la liberalización para los países ricos, tanto entre sí como con países en desarrollo, especialmente en los servicios que incorporan alto valor añadido (telecomunicaciones, servicios básicos o universales, bancarios, financieros, de seguros, médicos, etc.). Aunque es difícil estimar las ganancias potenciales de la apertura de este sector, la mayoría de los estudios las cifran en torno a los 350.000 millones de dólares anuales hasta 2015, de los que más de dos tercios irían a parar a los países ricos.

Hong Kong suponía una de las últimas oportunidades para demostrar que la OMC es un foro válido para la gestión de la globalización, capaz de adaptarse a los rápidos cambios en el equilibrio de poder internacional que supone el auge de nuevos países emergentes. El fracaso de la cumbre habría significado una importante deslegitimación de la organización, que desde su creación todavía no ha logrado cerrar ninguna ronda de negociaciones

Los países industrializados tienen intereses defensivos en agricultura, sector en el que son competitivos en muy pocos productos. Según el Banco Mundial, la liberalización del comercio agrícola generaría 151.000 millones de dólares anuales hasta 2015. Más del 75% de estos beneficios irían a parar a los propios países avanzados vía reducción de precios al consumo, pero sus gobiernos prefieren avanzar muy lentamente para suavizar el conflicto con el poderoso *lobby* agrícola.

Por su parte, el principal interés ofensivo del G-20 es la liberalización de todas las formas de proteccionismo agrícola de los países ricos (aranceles, subsidios a la producción y subsidios a la exportación). Segundo, quieren evitar que los países avanzados establezcan barreras no arancelarias y abusen de los procedimientos *antidumping* ante el aumento de sus exportaciones de bienes intensivos en mano de obra, por ejemplo el textil, el calzado o los juguetes. Tercero, están interesados en poder promover sus industrias nacientes y que la OMC no invada su autonomía política, por lo que se oponen a ampliar los temas objeto de negociación si ello les supone restricciones legales externas, como regulación sobre inversiones, competencia, compras públicas o estándares laborales y medioambientales. También discrepan del acuerdo de propiedad intelectual actualmente vigente en la OMC por considerar que se inmiscuye demasiado en su legislación nacional. Por último, el G-20 y el resto de países en vías de desarrollo están especialmente interesados en la liberalización del llamado Modo IV del acuerdo de servicios (GATS), que permite el libre movimiento de trabajadores para la prestación de servicios, siempre bajo una serie de reglas bastante estrictas. Avanzar en este aspecto implicaría extender la inmigración temporal sur-norte, lo que según Stiglitz y Charlton generaría unos beneficios netos de 150.000 millones de dólares anuales, la mitad de los cuales irían a parar a los países en desarrollo.

Por último hay que mencionar al G-90, que agrupa a los 49 países clasificados como países menos adelantados (PMA) y a otros 40 países pobres, casi todos ellos de África y Asia Oriental. El peso del G-90 en las negociaciones es muy reducido, así como su capacidad exportadora e importadora. Sus miembros no amenazarían con vetar un acuerdo alcanzado por los tres grandes por temor a las represalias. Sin embargo, como la Ronda Doha pretende favorecer el desarrollo, en Hong Kong se esperaba que sus intereses se tuvieran en cuenta, sobre todo en lo que respecta a la ayuda técnica y financiera y a la ampliación del llamado "trato especial y diferenciado" para los países pobres.

A pesar de estos intereses comunes los países en vías de desarrollo no son un grupo homogéneo. En ocasiones se producen conflictos entre ellos, sobre todo en relación al espectacular aumento de las cuotas de mercado de las exportaciones de China (por ejemplo los productos textiles chinos han desplazado a los de Marruecos o Bangladesh). Asimismo, muchos países en vías de desarrollo compiten para atraer inversiones y los aranceles entre ellos son los más altos del sistema comercial mundial. Por último, los PMA, que son importadores netos de alimentos, saldrían perjudicados con la eliminación de los subsidios agrícolas en los países ricos porque dichas ayudas generan exceso de producción, inundan los mercados mundiales y reducen los precios internacionales, permitiendo a los países no productores importar a menores precios.

Es sorprendente que aún existiendo estas diferencias Brasil e India, a quienes hay que añadir China, que tiene mayor peso económico pero un perfil político y negociador más bajo, han logrado aglutinar al conjunto de los países en desarrollo y mantenerlos como un bloque cohesionado. Por lo tanto, la cumbre de Hong Kong, como ya sucediera con la de Cancún, se planteaba como un conflicto norte-sur.

El paquete de Hong Kong

La Ronda Doha, iniciada en noviembre de 2001, ha tenido un desarrollo lento y ha generado frustraciones entre todos los jugadores. La cumbre de Cancún, que debería haber permitido avances sustanciales y la ampliación de la agenda, fracasó porque los países del G-20 consideraron insuficientes las

ofertas de los países avanzados en materia agrícola. En julio de 2004, el acuerdo marco de Ginebra permitió retomar las negociaciones. Pero debía ser en Hong Kong cuando se cerraran las claves del paquete final ya que éste debe ser remitido al congreso estadounidense antes de abril de 2007, tres meses antes de que termine el mandato que el presidente Bush ha obtenido para negociar acuerdos comerciales (*Trade Promotion Authority, TPA*) y que posiblemente no será renovado (el Congreso le concedió el anterior TPA por una ventaja mínima hace cuatro años y los intereses proteccionistas son ahora más fuertes).

Ante la falta de acuerdo durante los meses anteriores a la cumbre los líderes políticos, anticipando un posible fracaso, fueron rebajando las expectativas. Es llamativo que el propio Banco Mundial publicara un informe días antes de la cumbre en el que volvía a estimar los beneficios de la liberalización, pero reducía de 144 millones a 32 millones (y a 2,5 millones en el escenario más pesimista) el número de personas que saldrían de la pobreza extrema en 2015 si se liberalizara completamente el comercio mundial.

En todo caso, Hong Kong suponía una de las últimas oportunidades para demostrar que la OMC es un foro válido para la gestión de la globalización, capaz de adaptarse a los rápidos cambios en el equilibrio de poder internacional que supone el auge de nuevos países emergentes. El fracaso de la cumbre habría significado una importante deslegitimación de la organización, que desde su creación todavía no ha logrado cerrar ninguna ronda de negociaciones. Además, habría puesto de manifiesto una falta de compromiso con el desarrollo por parte de los países avanzados, abriendo la puerta a más acuerdos comerciales bilaterales y regionales.

Todos los países se han mostrado relativamente flexibles y han alcanzado un oportuno acuerdo de mínimos, que aún dejando para 2006 importantes elementos, supone un avance. Al igual que sucediera en Cancún, las negociaciones han girado en torno a la liberalización agrícola, un sector que según el Banco Mundial representa tan solo el 4% del PIB global pero sobre el que recae el 66% del proteccionismo en el comercio de bienes. Los países desarrollados son responsables del 80% del coste de estas políticas proteccionistas mientras que los países en desarrollo, que aplican aranceles agrícolas más altos que los países ricos, generan el restante 20%.

Aunque todos los estudios coinciden en que una completa liberalización agrícola generaría menores beneficios que una plena liberalización de manufacturas o una sustancial liberalización de servicios, la agricultura se ha convertido en el caballo de batalla del G-20. Primero, porque la mayoría de los integrantes de este grupo (sobre todo los países latinoamericanos) tienen gran capacidad de exportación de productos agrícolas. Segundo, porque las ayudas de los países ricos deprimen los precios internacionales, haciendo imposible a los más de 900 millones de agricultores que viven con menos de un dólar al día competir en condiciones de igualdad. Y, tercero, porque los casi 300.000 millones de dólares anuales de ayudas que los países de la OCDE destinan sus agricultores cuadriplican la ayuda oficial al desarrollo anual. Así, reducir estos subsidios se presenta como una prioridad para mejorar la coherencia de las políticas que los países ricos llevan a cabo para promover el desarrollo y cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

La cumbre de Hong Kong ha puesto de manifiesto que el ascenso de nuevas potencias económicas está redefiniendo el equilibrio de poder en la OMC. Estados Unidos y la Unión Europea, acostumbradas hasta la Ronda Uruguay a fijar entre ellas el ritmo y los sectores de liberalización comercial, ahora deben tener en cuenta los intereses de Brasil, India y China

El compromiso de Hong Kong consiste en suprimir los subsidios a las exportaciones agrícolas para 2013, unos 2.800 millones de euros anuales. La Unión Europea era quien más se oponía a fijar una fecha pero terminó cediendo. Los países del G-20 volvieron a amenazar con abandonar las negociaciones si la Unión Europea no se comprometía a fijar una fecha, lo que habría dejado a la Unión como la culpable del fracaso. De hecho, la reciente reforma de la PAC, que fija el gasto agrícola para el período 2003-2013, ya contemplaba la eliminación de dichos subsidios. Los presupuestos comunitarios para el período 2007-2013 (que fijan todas las políticas de gasto, incluida la PAC) se estaban negociando en Bruselas al mismo tiempo que la cumbre de Hong Kong, por lo que el Comisario Mandelson negociaba con restricciones hasta el penúltimo día de la cumbre, cuando se aprobaron en Bruselas los presupuestos. Con esta cesión la Unión Europea ha logrado que los demás países avanzados se comprometan a eliminar otras ayudas encubiertas a las exportaciones agrícolas, como los créditos vinculados que utiliza Estados Unidos o los monopolios exportadores que emplean Canadá y Australia.

Aunque la eliminación de los subsidios a la exportación es un paso en la dirección adecuada y ha permitido llegar a un acuerdo, es incompleto porque no se han pactado reducciones ni en los subsidios a la producción ni en los aranceles agrícolas. Según el Banco Mundial la eliminación de los subsidios a la exportación tan sólo permitirá que se materialicen el 2% de las potenciales

ganancias de la liberalización agrícola. Los mayores beneficios aparecerían si se redujeran los aranceles y los subsidios a la producción. Por lo tanto, aunque el acuerdo permite eliminar la distorsión de precios que los subsidios a la exportación generan en los mercados mundiales, continúa habiendo problemas por resolver.

A pesar de tener muchos intereses comunes los países en vías de desarrollo no son un grupo homogéneo. En ocasiones se producen conflictos entre ellos, sobre todo en relación al espectacular aumento de las cuotas de mercado de las exportaciones de China. Asimismo, muchos países en vías de desarrollo compiten para atraer inversiones y los aranceles entre ellos son los más altos del sistema comercial mundial

Los únicos subsidios que se eliminarán a lo largo de 2006 son los del algodón. Sin embargo, hay que recordar que estos subsidios fueron declarados ilegales por la OMC y Estados Unidos ya tenía previsto eliminarlos. Esto afecta fundamentalmente a 25.000 agricultores estadounidenses, que reciben 4.000 millones de dólares al año y cuya producción deprime los precios internacionales y no permite exportar a países como Mali, Burkina Faso, Chad y Benín, en los que el algodón representa cerca del 10% del PIB y el 60% de las exportaciones y da empleo a más de diez millones de agricultores pobres.

Al margen del acuerdo sobre subsidios agrícolas, en Hong Kong los países ricos también han acordado dar libre acceso en 2008 al 97% de los productos de los 49 PMA, extendiendo así la iniciativa europea *Everything But Arms*. Esta concesión se presentará como un gran esfuerzo por el desarrollo pero en la práctica su efecto será casi insignificante, tanto porque estos países apenas tienen capacidad exportadora como porque algunos sectores, como el textil en Estados Unidos, están excluidos.

Asimismo, los países avanzados han acordado incrementar los recursos para la denominada "ayuda para el comercio." Estos fondos se utilizarán para que los países pobres puedan adaptarse a las reglas de la OMC y mejoren la competitividad de sus exportaciones, lo que en la práctica puede incluir gastos de todo tipo, desde infraestructuras hasta formación de personal aduanero. La medida, cuyas cifras todavía están por fijar, es bienvenida pero poco tiene que ver con la liberalización comercial y es posible que se confunda con otros fondos de ayuda oficial al desarrollo.

En definitiva, el acuerdo favorece a los países en desarrollo pero supone modestos avances reales.

Perspectivas futuras

Se espera que la Ronda Doha termine a final de 2006, pero todavía no está cerrada. Los países ricos han dejado claro que si no se avanza en NAMA y servicios el paquete de Hong Kong no se aplicará porque no habrá habido un intercambio de concesiones. Por lo tanto, a lo largo de 2006 continuarán las negociaciones. Si los países avanzados amenazan con no aplicar el paquete de Hong Kong, es de esperar que los países en desarrollo cedan y reduzcan sus altos aranceles en NAMA. Esto sería bienvenido tanto porque permitiría cerrar el acuerdo con un paquete más equilibrado como porque los consumidores y productores de los países en desarrollo obtendrían ventajas al importar bienes industriales e *inputs* intermedios a menores precios.

Sin embargo, la apertura del sector servicios presenta mayores problemas porque el proteccionismo en este sector no toma la forma tradicional de aranceles y cuotas, sino que se materializa en restricciones impuestas por la regulación nacional. Ejemplos de las mismas son las dificultades o prohibiciones para obtener licencias para establecerse y/o operar y comercializar ciertos servicios, requisitos mínimos o límites a la participación de capital extranjero en empresas localizadas en el territorio nacional, requisitos de ciudadanía o residencia para vender servicios, o falta de liberalización y competencia en sectores como las telecomunicaciones o la banca.

Al requerir cambios legislativos internos, la liberalización de los servicios es mucho más compleja (técnica, jurídica y políticamente) que la del comercio de bienes. Además, como los países en desarrollo están especialmente preocupados por que los acuerdos de la OMC les resten soberanía económica nacional y les obliguen a homogeneizar sus legislaciones nacionales con las de los países ricos, se oponen frontalmente a liberalizar la mayoría de los servicios.

Por lo tanto, es posible que para llegar a un acuerdo aceptable para los países ricos los países en desarrollo soliciten algunas cesiones en materia de movilidad de trabajadores. Si los países avanzados lo aceptaran, la Ronda Doha lograría un acuerdo muy extenso que generaría importantes oportunidades de crecimiento. Sin embargo, nada asegura este escenario optimista.

Conclusiones

El acuerdo alcanzado por los miembros de la OMC en Hong Kong supone un paso adelante en la Ronda de Doha. Lo importante del acuerdo no es su contenido, que resulta muy poco ambicioso, sino que ha permitido desbloquear las negociaciones, dar un nuevo impulso a la Ronda del Desarrollo y consolidar

la OMC. El paquete incluye un limitado acuerdo en agricultura, algunas medidas para ayudar a los países en desarrollo y mínimos avances en la liberalización de servicios y bienes manufacturados e industriales, que son las áreas que más interesan a España y a la Unión Europea.

Además, la cumbre de Hong Kong ha puesto de manifiesto que el ascenso de nuevas potencias económicas está redefiniendo el equilibrio de poder en la OMC. Estados Unidos y la Unión Europea, acostumbradas hasta la Ronda Uruguay a fijar entre ellas el ritmo y los sectores de liberalización comercial ahora deben tener en cuenta los intereses de Brasil, India y China. Si quieren exportar servicios y productos de alto valor añadido, deberán acostumbrarse a otorgar concesiones en sectores como la agricultura. La buena noticia es que este reparto beneficia a todos los consumidores. Y sobre todo, que la vigencia de la OMC impide que se imponga la ley del más fuerte en las relaciones económicas internacionales.

Federico Steinberg
Profesor del Departamento de Análisis Económico, Universidad Autónoma de Madrid

Las relaciones entre la Unión Europea y China: una clave del orden mundial del siglo XXI

Para la UE, la apertura de China al mundo supone un reto. Bruselas diseña una política exterior ambiciosa y global hacia Beijing. Sin embargo, existen razones internas y externas –como la falta de cohesión en política exterior de los diferentes países de la UE y la influencia de EEUU– que hacen que sea difícil su plena puesta en práctica.

Alfredo Pastor y David Gosset

Tema

Este artículo analiza la perspectiva europea de la dinámica y los efectos de las relaciones entre la UE y China.

Resumen

Para la UE, la apertura de China al mundo supone un reto. Bruselas se encuentra actualmente en proceso de diseñar una política exterior ambiciosa y global hacia Beijing. Sin embargo, existen razones internas y externas –como la falta de cohesión en política exterior de los diferentes países de la UE y la influencia de EEUU– que hacen que sea difícil su plena puesta en práctica. Si bien una fuerte relación UE-China no se opone necesariamente al tradicional y esencial vínculo transatlántico, para que se llegara a una articulación efectiva de la relación entre las tres partes (Unión Europea, Estados Unidos y China) sería imprescindible contar con una UE políticamente unida y dispuesta a desempeñar un papel estratégico en los asuntos internacionales. En este sentido, el hecho de que el 20% de la población mundial se pueda integrar en lo que conocemos como el sistema de comercio internacional, supone para la primera potencia comercial del mundo no solo un reto sino también un impulso para una mayor integración política. A Europa se le pide que asuma su responsabilidad histórica, y esta iniciativa política podría ayudar a la UE a encauzar correctamente sus esfuerzos y desviar su atención de otros asuntos, quizá más urgentes, pero seguramente de menor importancia.

Análisis

La celebración en septiembre de 2005 de la octava cumbre entre la UE y China dio como resultado una declaración de 26 puntos, que refleja la intensificación de las cooperación entre Bruselas y Beijing. Esta cumbre supone la continuidad de la situación extraordinariamente positiva en la que nos encontramos. Tras la entrega a China de Hong Kong en 1997 y de Macao en 1999, no existen otras disputas importantes entre China y Europa, por lo que tanto para Beijing como para Bruselas supone una ventaja estar libres de cualquier contencioso del pasado. El informe sobre política para la UE publicado por China en 2003 subraya que "no hay conflictos de intereses fundamentales entre China y la UE, y ninguna de las partes supone una amenaza para la otra". Será interesante observar durante los próximos años la reacción de Beijing al posible ingreso de Turquía como nuevo miembro de la Unión Europea, ya que el problema Uyghur de Xinjiang podría afectar directamente a las relaciones entre la UE y China.

El diálogo entre la UE y China experimentó un significativo avance en Londres en 1998 con motivo de la celebración de la primera cumbre a la que asistieron jefes de Estado y de Gobierno. En esta cumbre se discutieron de forma constructiva los principales temas de las relaciones bilaterales.

La globalización está causando unas mayores relaciones comerciales entre la UE y China, y en unas condiciones cada vez más abiertas. Desde que Deng Xiaoping comenzara la apertura del país en 1978, el comercio bilateral UE-China se ha visto multiplicado por 40, alcanzando aproximadamente 170.000 millones de euros en 2004. China es en la actualidad el segundo socio comercial de la UE después de Estados Unidos, mientras que la Unión Europea se convirtió en el mayor socio comercial de China en 2004. Durante los últimos años, las empresas de la UE han realizado fuertes inversiones en China (el promedio de los flujos anuales de inversión extranjera directa –IED– ha rondado los 4.200 millones de dólares en los últimos cinco años), con una IED europea que supera los 35.000 millones de dólares. Hay razones para pensar que, como en cualquier proceso de integración, las actuales fricciones comerciales continúen. Hasta la fecha no ha ocurrido nada que no pudiera resolverse dentro del marco de la OMC y aunque el impacto del comercio no está uniformemente distribuido por los diferentes países y regiones de Europa, en conjunto la repercusión es sin duda positiva.

El principal marco legal de las relaciones con China es todavía el "Acuerdo de Comercio y Cooperación entre China y la CE de 1985", que sustituyó a una versión anterior de 1978 y que

engloba las relaciones comerciales y económicas, así como el importante programa de cooperación UE-China. Este acuerdo se complementó en 1994 y 2002 mediante intercambios de notas que establecen el diálogo político UE-China. En 2004 se aprobó un acuerdo importante que concedió el estatuto de destino autorizado (ADS, por sus siglas en inglés) por el que se permite a los turistas chinos beneficiarse de unos procedimientos más fáciles para viajar a Europa. Este acuerdo tendrá una repercusión enorme en la industria turística europea y debería servir como base para crear las condiciones de un mejor entendimiento entre Europa y el "Reino Medio". En el año 2000 se aprobó un Acuerdo de Ciencia y Tecnología que fue renovado en 2004. En el año 2003 se firmó un nuevo acuerdo de cooperación sobre el programa central europeo Galileo de navegación por satélite. Durante la 7ª Cumbre UE-China se firmó un acuerdo sobre investigación conjunta del uso pacífico de la energía nuclear.

Los dirigentes europeos denominan "alianza estratégica" al vínculo entre la Unión Europea y China. Los temas en los que desean mejorar, y que han sido tratados por Bruselas y Beijing, son asuntos estratégicos globales, como la proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo internacional, la seguridad de los suministros de energía mundiales, las crisis en diversas zonas del mundo y el medio ambiente. Además, China y la Unión Europea son socios que cuentan con un significativo peso global, gran influencia y responsabilidades en la escena internacional. Así, los dos extremos del continente euroasiático, conscientes de su peso global, sitúan sus relaciones mutuas en una perspectiva mundial.

Tanto Bruselas como Beijing han expuesto claramente sus intenciones en documentos oficiales y actualmente están en el proceso de conseguir llegar a un "compromiso muy serio", según Romano Prodi. La política exterior actual de la UE con respecto a China está basada en el documento sobre política de la Comisión adoptado en 2001 y denominado "Estrategia de la UE con respecto a China: aplicación del comunicado de 1998 y futuros pasos para conseguir una política europea más efectiva". El nuevo documento sobre política de la Comisión, titulado "Una alianza en desarrollo: intereses comunes y retos en las relaciones entre UE-China", fue aprobado por la UE el 13 de octubre de 2003. Este documento indica cómo lograr una mayor profundización de las relaciones entre la UE y China mediante la definición de políticas concretas de acción en la política de la UE hacia China en los próximos años. La Unión Europea dará un impulso al diálogo político, se asegurará de que la cooperación en materia de inmigración ilegal siga orientada a obtener resultados y mejorar la eficacia del diálogo sobre derechos humanos. En los campos económico y comercial se da prioridad a la cooperación en los asuntos de la agenda de la ronda de Doha y a hacer un seguimiento del cumplimiento de los compromisos de China con la OMC. Con el objetivo de estructurar mejor la relación transeurasiática, Beijing dio un paso muy significativo y así, en octubre de 2003, China publicó su primer documento sobre política para con la UE, siguiendo las prácticas en este sentido de la propia UE.

En resumen, la UE está apostando seriamente por la gradual apertura de China y el gigante asiático está haciendo esfuerzos por acercarse más a la UE. Beijing está centrándose en la UE para comprender mejor una nueva entidad política, está cada vez más implicado en las reuniones Asia-Europa (en inglés *Asia Europe Meetings, ASEM*) y está mostrando cierto interés en mejorar aspectos importantes para Bruselas, como el medio ambiente, la normativa legal y el cumplimiento de la legislación internacional. Además, cuando hay dificultades (como en las recientes conversaciones sobre la industria textil) ambas partes buscan activamente por medio de la negociación una solución satisfactoria para todos; el proceso de negociación en el contexto del sistema de la UE juega un papel clave en las relaciones UE-China.

La UE está apostando seriamente por la gradual apertura de China y el gigante asiático está haciendo esfuerzos por acercarse más a la UE. Beijing está centrándose en la UE para comprender mejor una nueva entidad política, está cada vez más implicado en las reuniones Asia-Europa y está mostrando cierto interés en mejorar aspectos importantes para Bruselas, como el medio ambiente, la normativa legal y el cumplimiento de la legislación internacional

¿Es la relación UE-China la mejor posible?

A la UE le ha resultado difícil lograr una política común en relación a China, ya que cada Estado miembro tiene su propia relación histórica con Asia y especialmente China –desde las extremadamente intensas a las prácticamente inexistentes–, dándose en algunos casos conflictos de intereses de carácter económico. La escala de valores, su comprensión y su interpretación pueden ser motivo de divergencia y así en derechos humanos existen diferentes sensibilidades entre los países europeos. Irlanda, Suecia, Finlandia, Dinamarca y Holanda conceden una atención prioritaria al asunto, puesto que la opinión pública y los parlamentos de cada uno de ellos prestan una gran atención al problema. Mientras que en el extremo opuesto, los países

latinos no le dan tanta importancia y Alemania, Reino Unido y Francia se sitúan en una posición intermedia. Sin embargo, la cuestión de los derechos humanos podría dañar las relaciones globales entre la UE y China. El Informe Anual sobre Derechos Humanos de la UE de 2004 se refiere con claridad a este tema: "Aunque China reformó su constitución en marzo de 2004 para incluir una referencia a los derechos humanos y a pesar de que se ha avanzado en cuestiones sociales como la de los trabajadores emigrantes y el VIH/SIDA y que también está en marcha la reforma de los sistemas judicial y legal, a la Unión Europea le preocupan las continuas violaciones de los derechos humanos en China".

El espectacular aumento del comercio, así como su propia naturaleza, pueden ser un punto de fricción entre la UE y China. Aunque en una economía globalizada un déficit bilateral no significa mucho en sí mismo, los europeos se quejan y seguirán quejándose de su creciente déficit comercial con China

Los diversos intereses económicos de los países europeos, entre los que se encuentra la sobradamente conocida cuestión textil, son también una fuente de divergencia en el seno de la UE en relación con China. Las negociaciones llevadas a cabo en junio de 2005 por el Comisario de Comercio de la UE, Peter Mandelson, tuvieron en cuenta sobre todo a los productores textiles y tres meses más tarde el Comisario sufrió las protestas del comercio minorista. El Consejo celebrado el 3 de octubre de 2005 adoptó un reglamento que impone un arancel *antidumping* definitivo a las importaciones de ácido tricloroisocinanúrico de origen chino, en contra de la opinión de Dinamarca, Holanda, Estonia, Finlandia y Suecia. La falta de acuerdo sobre la cuestión del ácido, aunque con una repercusión mucho menor que las negociaciones y renegociaciones Bo-Mandelson sobre el textil, demuestra que los 25 Estados miembros de la UE tienen diferentes intereses. Hasta ahora, sus opiniones se han tenido en cuenta dentro de los mecanismos habituales de la UE sin grandes problemas. Sin embargo, si el nacionalismo continuara creciendo tanto en Europa como en China existe el riesgo de que ciertos países europeos abandonen la solidaridad europea y por tanto se menoscabe la credibilidad de la UE.

El espectacular aumento del comercio, así como su propia naturaleza, pueden ser un punto de fricción entre la UE y China. Aunque en una economía globalizada un déficit bilateral no significa mucho en sí mismo, los europeos se quejan y seguirán quejándose de su creciente déficit comercial con China. Mientras que Europa disfrutó de un superávit comercial con China a comienzos de la década de los ochenta, las relaciones comerciales entre ellos se caracterizan ahora por tener un considerable y creciente déficit europeo, que rondó en 2003 los 55.000 millones de euros, y que es el mayor déficit comercial bilateral de la UE. China, por su parte, se opone a las barreras comerciales de la UE. Aunque el ingreso de China en la OMC estimule los intercambios comerciales con Europa, es inevitable que surjan algunas fricciones en el ámbito comercial, como por ejemplo en productos alimentarios.

Tampoco los Estados miembros se ponen de acuerdo sobre la interpretación y las consecuencias del ascenso estratégico de China. El documento de 2003 sobre la política china con la UE declaraba que "La UE debería levantar en fechas próximas su prohibición sobre la venta de armas a China para eliminar obstáculos y permitir abrir el camino a una mayor cooperación bilateral en la industria de defensa y en tecnología". París, con el presidente Jacques Chirac al frente, está convencido de que el embargo de armas a China debe ser suprimido. París y Berlín creen que la China de hoy no supone una amenaza para el Este de Asia; sin embargo, esa no es la opinión del Reino Unido que cree, en sintonía con los temores de Washington, en la amenaza de una China agresiva, como una versión del siglo XXI de las aventuras coloniales de Japón en Asia tras la Primera Guerra Mundial. Existe un alto riesgo de divergencia en la relación transatlántica y de posteriores divisiones dentro de la UE sobre el ascenso estratégico de China. Por ello, Bruselas, Washington y Beijing deben establecer mecanismos que creen las condiciones para una positiva relación a tres bandas.

Es de vital importancia que se desarrollen en Europa los estudios de sinología de forma que se pueda afrontar con éxito la gradual apertura de China. Como señalaba David Shambaugh en el *Washington Quarterly* (verano de 2005), los estudios sobre China son poco habituales en Europa en comparación con Estados Unidos. La UE no puede establecer una agenda adecuada o poner en práctica políticas ambiciosas sin un mayor conocimiento de la realidad china.

Es necesario tener una visión a largo plazo de China y por tanto evitar un planteamiento a corto plazo, que normalmente no resulta positivo y hasta podría ser perjudicial. Tanto la construcción de una Europa unida como el crecimiento y la apertura de China son procesos de una magnitud considerable y la interacción constructiva entre ambos fenómenos requiere tiempo. La política europea hacia China no debería ser resultado de una mera yuxtaposición de proyectos, a pesar de que estén bien dirigidos, sino que debería ser

resultado de una inteligente y bien documentada gestión de todo un proceso.

China debería ser un país o, incluso mejor, el país con el cual Europa actuara de forma unitaria más que como la simple suma de todos sus Estados miembros. Las relaciones históricas de los Estados-nación europeos con China, cuando han existido, han dejado un sabor algo menos amargo que en otras partes del mundo, por ello es más fácil crear una presencia europea unitaria en China que, por ejemplo, en Oriente Próximo o en el Norte de África. Los europeos deberían aprender del éxito de la escuela de negocios China Europe International Business School (CEIBS) de Shanghai, ya que ningún país miembro de la UE por sí solo, por muy importante que fuera, hubiera logrado lo que la CEIBS ha conseguido en tan solo diez años. Todo ello en gran parte debido a la fuerte conciencia europea existente en el campus de la escuela de negocios de Pudong. Hemos de subrayar que en su informe histórico sobre la UE de octubre de 2003, China menciona explícitamente a la CEIBS como un proyecto de suma importancia ("Deberán hacerse los esfuerzos necesarios para hacer de la China Europe International Business School todo un éxito").

En el mundo posterior a la Guerra Fría, las relaciones entre Europa y China han dado un gran salto adelante. Sin embargo, dado el gran cambio producido en el mundo –por segunda vez en sólo una década– en el otoño de 2001, tanto Beijing –un modelo a seguir para los países en desarrollo (que pretende reducir la pobreza)– como Bruselas –un modelo de cooperación entre países (que pretende la articulación de la soberanía y la globalización)– deberán asumir mayores responsabilidades para trabajar juntos como los principales arquitectos de una Eurasia en cooperación. En el contexto del desorden mundial surgido tras el 11 de septiembre, la UE y China deben desarrollar una auténtica estrategia para convertirse en los pilares, conjuntamente con EEUU, de un orden mundial estable. Para afrontar los retos del *Grand Chessboard* (el "Gran Tablero de Ajedrez" de Brzezinski, 1997), Bruselas y Beijing han de acordar una gran estrategia para el continente eurasiático ya que ambos cuentan con los recursos materiales y culturales para convertirse en fuentes de estabilidad para nuestra peligrosa y volátil "aldea global". Para conseguir esto, sobre todo desde el lado europeo es necesaria la articulación de una Política Exterior y de Seguridad Común que sea reflejo de una Europa unida e independiente.

El 22 de septiembre de 2005 José Manuel Durão Barroso dio una conferencia en Lisboa en la que se refirió a su reciente visita a China (en realidad fueron dos visitas en tres meses) en la que afirmaba que "para poder avanzar y poner a trabajar de nuevo a Europa, debemos construir un nuevo consenso sobre políticas rediseñadas para un nuevo periodo de integración europea. La Comisión que presido está dispuesta y preparada para tomar esta iniciativa. (…) El área en la que más urgentemente hay que tomar medidas es en la remodelación de las diferentes estructuras económicas y sociales de Europa, respetando los principios y valores que determinan nuestra forma europea de alcanzar la competitividad y justicia social (…) ¿Por qué es esto tan urgente? Acabo de regresar de China y de la India y lo que he podido observar es una intensa demostración de la espectacular velocidad y dimensión de los cambios en el mundo".

El objeto de esta cita es señalar que los dirigentes políticos europeos están afrontando directamente el reto que supone China y, así, cuando emplean la palabra "globalización" a menudo se refieren a China. No obstante, la magnitud del proceso de apertura de China al mundo no solo requiere que la Comisión realice algunos ajustes o que impulse reformas económicas y sociales, sino que también exige que los Estados miembros tomen las medidas necesarias para alcanzar una mayor integración política europea. Después de todo, la integración europea alentada por Washington tras la Segunda Guerra Mundial también fue estimulada desde el exterior –aunque de forma negativa– por la URSS. La caída de la Unión Soviética fue seguida por la firma del Tratado de Maastricht que dio lugar a la UE, y Europa comenzó entonces a ampliarse hacia el Este. La apertura de China podría también impulsar una mayor integración europea.

Un triángulo positivo UE-China-EEUU, es decir, un Occidente renovado, una Eurasia que coopera con un liderazgo sinoeuropeo y una política estadounidense hacia Asia centrada en China, daría por cerrado definitivamente el siglo XX y daría paso a un nuevo orden mundial del siglo XXI. Tanto los gobiernos de Bruselas, Washington y Beijing, como sus think tanks, deberán establecer los mecanismos necesarios para sacar el máximo partido de una triangulación positiva

Desde una perspectiva global, la Unión Europea como modelo de cooperación entre países, los Estados Unidos como punto de referencia de vitalidad tecnológica y económica y China como ejemplo para los países en desarrollo, se complementan entre ellos. Potencialmente, estos tres vértices podrían ayudar a la humanidad a superar las guerras, la pobreza y el oscurantismo. Un triángulo positivo UE-China-EEUU, es decir, un Occidente renovado, una Eurasia que coopera con un liderazgo sinoeuropeo y una política esta-

dounidense hacia Asia centrada en China, daría por cerrado definitivamente el siglo XX y daría paso a un nuevo orden mundial del siglo XXI. Tanto los gobiernos de Bruselas, Washington y Beijing, como sus *think tanks*, deberán establecer los mecanismos necesarios para sacar el máximo partido de una triangulación positiva.

Conclusiones

Si la apertura de China es entendida correctamente, podría servir como catalizador para la profundización del proceso de integración europea. La Unión Europea, que se encuentra en la actualidad en un momento especialmente crítico de su historia, debe ir más allá en sus relaciones con China y alejarse de una perspectiva que vea al gigante asiático simplemente como una amenaza o una oportunidad económica. La interacción entre los dos extremos del continente eurasiático puede ser altamente beneficiosa para ambas partes.

Alfredo Pastor
Profesor de Economía, IESE, Barcelona, CEIBS, Shanghai

David Gosset
Director de la Academia Sinica Europæa, CEIBS, Shanghai

Libros publicados

Libros publicados en el mes de diciembre

España y Estados Unidos. En busca del redescubrimiento mutuo
Autor: William Chislett
En este tercer libro escrito para el Real Instituto Elcano (en esta ocasión coeditado con Ariel), William Chislett cubre aspectos de las relaciones entre España y Estados Unidos que abarcan la inversión, el comercio, la defensa y otros de tipo político y cultural. El primer capítulo sitúa el escenario recorriendo más de 500 años de historia común entre los dos países. "Creo –afirma el autor- que el lector necesita esta perspectiva histórica, aunque sea de una forma resumida, para apreciar de una manera completa las muchas complejidades de las relaciones ahora existentes".

La Asociación Euromediterránea una década después
Coordinadores: Haizam Amirah Fernández y Richard Youngs
(Octubre de 2005)
Publicado en vísperas de la celebración del décimo aniversario del Proceso de Barcelona, este libro pretende recoger tanto los logros como las carencias de la Asociación Euromediterránea (AEM) en la última década. La presente obra es el resultado de un esfuerzo conjunto realizado por la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) y el Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. El volumen recoge trece nuevos ensayos realizados por algunos de los expertos más reputados en relaciones euromediterráneas, que indagan en los distintos ámbitos temáticos de la cooperación en el seno de la AEM, así como en las distintas perspectivas nacionales ante la evolución de la Asociación. También disponible en inglés: **The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade**)

Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos para la economía española
Coordinadores: Paul Isbell y Alfredo Arahuetes
(Octubre de 2005)
Este Informe Elcano presenta el nuevo **Índice Elcano de oportunidades y riesgos estratégicos para la economía española**. Contiene tres pilares básicos: un nuevo índice de interdependencia de la economía española; un índice de riesgo económico y político para todas las demás economías del mundo; y un nuevo mapa –o radar– de las oportunidades y riesgos estratégicos a los que se enfrenta la economía española en su continuo proceso de internacionalización. El presente índice es un proyecto en continuo progreso. Se prevé actualizarlo periódicamente y mejorarlo en cuanto a su rigor analítico y su utilidad práctica a lo largo del tiempo y en la medida en que se vaya ampliando y profundizando. Asimismo, se aprovechará de las sugerencias y críticas constructivas de la comunidad intelectual española. Los coordinadores del presente Informe son Paul Isbell, investigador principal para el área de Economía y Comercio Internacional del Real Instituto Elcano; y Alfredo Arahuetes, Profesor Propio Agregado, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, ICADE-Universidad Pontificia Comillas.

Anuario Asia/Pacífico 2004
El Anuario Asia-Pacífico nace con la voluntad de satisfacer el interés creciente por esta región en España y América Latina, analizando todas estas cuestiones y con el objetivo de cubrir un espacio vacío actualmente entre las publicaciones especializadas en esta región en español. Para hacerlo realidad, han unido esfuerzos tres de las instituciones que desde el mundo de la reflexión académica y la promoción cultural, más han trabajado para la difusión de Asia-Pacífico en España. **Casa Asia, la Fundación CIDOB y el Real Instituto Elcano** han aportado su experiencia, diversa y complementaria, con la voluntad de que se convierta en una referencia de calidad para todos aquellos interesados en la actualidad de la región.

Anuario Elcano América Latina 2004-2005
Coordinadores: Carlos Malamud y Paul Isbell
Editorial Ariel y Real Instituto Elcano
Número 2 del Anuario Elcano América Latina, que prácticamente coincidió en el tiempo con la celebración de la Cumbre Iberoamericana de Salamanca. Aunque se trata de una mera coincidencia de calendario, refleja la importancia que el Real Instituto Elcano da tanto a América Latina como a la proyección iberoamericana de España. Desde el Instituto se sigue afirmando, sin embargo, que la política exterior española hacia América Latina mantiene el criterio de que la política de cumbres es uno de sus principales ejes de actuación en desmedro de las políticas bilaterales. Por eso, igual que se hiciera en el primer número del Anuario, los renovados Anexos que completan esta obra ponen el acento en las relaciones bilaterales de España con los diversos países de América Latina.

ARIs y materiales de interés

ARIS publicados en el mes de enero

La disuasión nuclear francesa según el presidente Chirac: ¿reforma, ruptura o recordatorio?
Félix Arteaga
(27/1/2006)

Elecciones presidenciales en Portugal: cavaquismo, sebastianismo e ilusiones colectivas
Antonio R. Rubio Plo
(24/1/2006)

El PIDM de India o de cómo el toro se despierta al paso del elefante
Juan José Zaballa
(24/1/2006)

Por qué sigue importando el presidente Bush
Soeren Kern
(19/1/2006)

Legislación antiterrorista comparada después de los atentados del 11 de septiembre y su incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales
Enrique Álvarez Conde y Hortensia González
(19/1/2006)

¿Saltaron o les empujaron? El aumento de la inmigración Subsahariana
Rickard Sandell
(19/1/2006)

Temor y odio: Australia y el antiterrorismo
David Wright-Neville
(19/1/2006)

La victoria de Michelle Bachelet y el futuro político chileno
Carlos Malamud
(18/1/2006)

Rusia abre la caja de Pandora del gas
Iñigo Moré
(18/1/2006)

Las relaciones económicas entre España y Rusia
Antonio Sánchez Andrés
(17/1/2006)

Implicaciones estratégicas de las restricciones éticas y jurídicas en la lucha contra el terrorismo
Emilio Campmany
(13/1/2006)

¿Superando el pasado?: verdad, justicia y resarcimiento en Guatemala
Anita Isaacs
(11/1/2006)

Las relaciones entra la Unión Europea y China: una clave del orden mundial del siglo XXI
Alfredo Pastor y David Gosset
(3/1/2006)

El **Real Instituto Elcano** creó en 2005 un grupo de trabajo con el objetivo de elaborar un **Informe Elcano** sobre Asia-Pacífico en la política exterior española: prioridades y retos, que se publicará a comienzos de 2006. Este "Especial" incluye tanto documentos publicados anteriormente en nuestra página Web, como otros específicamente elaborados para este proyecto de investigación; una sección de materiales de interés y por último, una selección de enlaces relacionados
http://www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp

Human Rights Watch – World Report 2006
La organización de defensa de los derechos y libertades civiles, **Human Rights Watch** (HRW), hizo público el pasado mes de enero su informe anual sobre el estado de los derechos humanos 2006. El informe denuncia la evidencia de malos tratos y torturas en Estados Unidos como parte de una 'estrategia deliberada' contra el terrorismo por parte del Gobierno de George W. Bush. También critica a la UE por haber seguido subordinando los derechos humanos en sus relaciones con otros países considerados útiles en la lucha contra el terrorismo
http://www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp

Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2005
Según este informe de la **CEPAL,** el 2005 marcará el tercer año consecutivo de crecimiento de América Latina y el Caribe, con un aumento del producto interno bruto (PIB) estimado en 4,3%, lo que supone un alza del PIB per cápita cercana al 3%. Además, la tasa de desempleo bajó desde un 10,3% en 2004 al 9,3% en 2005 al igual que los índices de pobreza que pasaron del 44% en 2002 al 40,6% en 2005. Para 2006 se prevé la continuación de la fase expansiva del ciclo económico con una tasa del 4,1% para América Latina y el Caribe
http://www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp

Plan India
El Gobierno español presentó el pasado mes de noviembre en Nueva Delhi, el Plan India, que pretende dar a conocer los productos, los servicios y la tecnología española en ese país, así como presentar a España como destino turístico. Otros objetivos del Plan son intensificar las relaciones con India; incrementar la cuota de mercado de nuestras exportaciones; difundir la fuerte demanda india en sectores como la educación, informática, salud, energía, medio ambiente y ocio, e incrementar el número de turistas indios que visitan España. Para llevar a cabo el **Plan Integral de Desarrollo de Mercados en India 2005-2007**, el Ministerio va a destinar 20,7 millones de euros
http://www.realinstitutoelcano.org/materiales.asp

Actividades realizadas en el mes de enero

30 de enero de 2006
Presentación del Anuario América Latina 2004-2005
Se presentó el Anuario de América Latina 2004-2005, con la participación de Miguel Angel Moratinos, Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, Asunción Ansorena, Directora de Casa de América, Enrique Iglesias, Secretario General Iberoamericano, Gustavo Suárez Pertierra, presidente del Real Instituto Elcano, Consuelo Olaya, Directora de Colecciones de la Editorial Ariel, Carlos Malamud, Investigador Principal del Real Instituto Elcano para el área de América Latina, y Paul Isbell, Investigador Principal del Real Instituto Elcano para el área de Economía Internacional.

24 de enero de 2006
Desayuno con Zion Evroni, Director de Previsiones del Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel
Se celebró un desayuno de trabajo con Zion Evroni, Director de Previsiones del Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel, quien habló sobre “The Quest for Peace and Democracy in the Middle East”.

18 de enero de 2006
Reunión con el Ministro de Asuntos Exteriores de Serbia y Montenegro
Se celebró una reunión con el Ministro de Asuntos Exteriores de Serbia y Montenegro, Vuk Draskovic, quien habló sobre "Serbia, Kosovo y Europa".

18 de enero de 2006
Almuerzo de trabajo con el embajador de Marruecos en España
Se celebró un almuerzo de trabajo con Omar Azziman, embajador de Marruecos en España, quien habló sobre "Marruecos: dinámicas y percepciones en el proceso de reforma".

16 de enero de 2006
Visita de jóvenes líderes chinos
A solicitud del Foro Hispano Chino, el Instituto recibió la visita de un grupo de jóvenes líderes chinos. Intervinieron Jaime Otero, Investigador Principal para el área de Lengua y Cultura, Real Instituto Elcano, sobre "El castellano en el mundo", y José Ignacio Torreblanca, Investigador Principal para el área de Europa, Real Instituto Elcano, sobre "España y la integración regional en la UE".

5 de enero de 2006
Reunión con Evo Morales
El presidente electo de Bolivia, Evo Morales, visitó el Instituto para reunirse con periodistas, académicos, representantes de empresas, diplomáticos, políticos y analistas.

Próximas actividades

2 de marzo de 2006, Hotel Wellington
Seminario sobre Afganistán
En colaboración con el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación se organizará un seminario internacional de alto nivel sobre la presencia de las tropas españolas en Afganistán al que se invitará a académicos, militares, periodistas, funcionarios, etc

28 y 29 de mayo de 2006, Congreso de los Diputados
Seminario con eurodiputados españoles
Dentro de la campaña "Hablemos de Europa" organizada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y por la Oficina del Parlamento Europeo en Madrid, con motivo del XX Aniversario de la firma del Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas por parte de España, el Instituto organiza este seminario en el que participarán los que son o fueron eurodiputados españoles en un debate sobre los 20 años de España en la UE

4 de abril de 2006, Real Instituto Elcano
Presentación de la 11ª Oleada del BRIE
Se presentarán los resultados de la 11ª Oleada del Barómetro del Real Instituto Elcano

Patronato

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Ministerio de Defensa

Ministerio de Economía y Hacienda

Ministerio de Cultura

BBVA

CEPSA

EADS CASA

Grupo Prisa

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.