

### Desarrollo social y cohesión

En este terreno EE.UU. presenta resultados muy desiguales, que ponen en evidencia sus desequilibrios sociales al tiempo que muestran otras fortalezas relativas. Por un lado, en términos del llamado «desarrollo humano» que pone en relación el PIB per cápita medido en poder de paridad de compra, con otros factores reveladores de la calidad de vida real –expectativa de años de vida, o años de escolarización– en 2010 EE.UU. se sitúa, en el cómputo total de variables, en la cuarta posición mundial, en el rango de Desarrollo Muy Alto (very high development) sólo superado por Noruega, Australia y Nueva Zelanda (25). Los cuatro BRIC se sitúan muy lejos de EE.UU., en posiciones de middle development: Rusia en el puesto sesenta y cinco, China en el ochenta y nueve, y Brasil en el setenta y tres; o incluso rozando el low development: India, en el ciento diecinueve; y todos ellos compartiendo posiciones con países africanos y asiáticos de bajo crecimiento económico. Lo cual da idea de la distancia real entre ellos y del largo camino que les queda por recorrer aún en términos de desarrollo.

Pero, por otro lado, a pesar del alto IDH, y lejos de la frialdad de los números, en EE.UU. se acumula una desigualdad social considerable que lo acerca a cifras de países tercermundistas, pues el 1% de la población más rica posee el 24% de la riqueza, habiendo aumentado el número absoluto de pobres. En lo que se refiere estrictamente a desigualdad, EE.UU. presenta en principio un coeficiente de Gini de 0.45, bastante mayor que las otras sociedades más pobres, las de China y Rusia, con 0.42, y la de India, con 0.37, y sólo menor que la de Brasil, que presenta un abrumador 0.57.

Por otro lado, a principios de 2010 el número de personas sin seguro social había llegado a límites alarmantes, superando los cuarenta millones de personas, lo que ha provocado un intento de reforma de dicho sistema de seguridad social por parte del Presidente Obama, que a finales de dicho año aún había de aprobarse por la Cámara de Representantes (26). Es más: EE.UU. afronta retos socioeconómicos muy serios: desigualdad territorial –las diferencias de bienestar social entre los cincuenta y un estados de la Unión son considerables–; gasto inadecuado en infraestructuras; costes médicos y de pensiones altos a causa de una población envejecida; o un estancamiento del ingreso familiar en los sectores económicos más bajos, a causa de un mercado laboral segmentado en dos, donde la parte excluida no tiene acceso a la educación ni a las capacidades técnicas del otro. Desde 1975, la mayor parte del ingreso ha ido solo al 20% de los hogares, y esta situación se mantiene intacta.

### Balance provisional

Podemos concluir que su acumulación de poder duro y blando, y su peso en relación a los BRIC, hacen de EE.UU., a pesar de su declinar relativo, la mayor potencia mundial existente. A pesar de una crisis financiera que ha hecho tambalear sus cimientos, y a pesar también de la dificultad para encontrar una salida a la crisis, Estados Unidos es todavía hoy, tomado en su conjunto (como suma de poderes económico, político, cultural, tecnológico, militar), la primera potencia mundial. Si se toman en conjunto los indicadores demográficos, institucionales, de desarrollo humano, o tecnológicos, puede afirmarse que EE.UU. se halla a principios de la segunda década del siglo XXI en una posición de ligera ventaja frente a los emergentes.

Ello no impide, como veremos, que debido a sus grandes desequilibrios económicos y sociales, su grado de incertidumbre estratégica sea alto, y que se vea obligada a maniobrar con presteza en todos los frentes para no perder rápidamente posiciones. A continuación nos referiremos a algunos de los asuntos más urgentes que

EE.UU. tiene planteados con cada uno de ellos, sugiriendo algunos pasos que EE.UU. debería dar para construir junto a los BRIC un mundo más estable y próspero, en el ámbito de sus relaciones bilaterales y en el multilateral, también en cooperación con Europa.

### I. Estados Unidos frente a los BRIC: principales cuestiones estratégicas

La posición privilegiada que en términos de poder (como suma de muchas variables) ocupa EE.UU. en el concierto mundial, y el margen de maniobra respecto a los demás actores que ello le reporta, explica su determinación de diversificar sus políticas con cada uno de los países emergentes, y de no seguir una estrategia conjunta frente a un posible bloque adversario (27). Los BRIC han mantenido dos cumbres hasta la actualidad, y han elaborado incluso todo un programa de coordinación para algunas políticas globales, con el objetivo primordial de mejorar su posición relativa en un nuevo orden multipolar (28). Especialmente importantes son los terrenos de coincidencia en la reforma de los organismos internacionales, con peticiones de mayor representatividad para los cuatro en el FMI, y para India y Brasil en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas; en la ya mencionada idea de reducir la dependencia del dólar (29); en la revisión de las reglas de comercio de la OMC; o en la cooperación tecnológica. La Cumbre de Brasilia auspiciada por el entonces Presidente Lula en abril de 2010 añadió el delicado dossier de la cooperación en energía nuclear.

Sin embargo, a pesar de esta apariencia de unidad de intereses frente a la superpotencia y frente al orden internacional, y de la ventaja que les supone coaligarse en distintos asuntos, hay que tener en cuenta al menos tres consideraciones.

Primero, los BRIC difieren mucho entre sí como para formar un bloque compacto que haga contrapeso a EE.UU., por ejemplo en cuanto a: régimen político (China y Rusia son regímenes autoritarios, India y Brasil son democracias); capacidades económicas (China es un gigante económico y demográfico, frente a las demás); condición de exportadores de materias primas (Brasil, Rusia) o de grandes importadores (China); capacidad militar (Rusia es una superpotencia nuclear que dialoga en esto sólo con EE.UU.); intereses estratégicos (distintas visiones de China, Rusia e India para Asia Central o el Océano Índico); intereses comerciales concretos (Brasil lidera a los países pobres contra los subsidios a las exportaciones agrícolas) (30). En segundo lugar, están las rivalidades mutuas: la más problemática de todas es la existente entre China e India, debido a los múltiples asuntos que ponen en cuestión la solidez estratégica de una supuesta «Chindia» que aúna posturas coincidentes en cambio climático o comercio mundial, y que alberga al 40% de la humanidad. Aquí la rivalidad se produce mayormente en la frontera del nordeste de India que linda con su vecino, origen de la guerra de 1962 entre los dos países, y donde hoy está en disputa el suministro de gas y de agua; pero también en una relación comercial desigual que favorece a China, la cual se beneficia de las exportaciones indias de materias primas, y de sus propias exportaciones hacia su vecino de sus manufacturas, más competitivas (31). En tercer lugar, cada uno de ellos tiene una relación muy diferente con EE.UU. –así como con la Unión Europea, lo cual condiciona también en parte la relación con aquél– y una intensa agenda de cooperación bilateral en asuntos muy diversos, como veremos a continuación.

La clara percepción de este hecho diferencial por parte de Washington, junto a la propia inercia de la política exterior estadounidense, con distintos dossiers temáticos para cada potencia, explicaría en parte que estas cumbres no hayan despertado un gran temor frente a una posible coalición. Las pautas generales de acción

respecto a China, Rusia, India o Brasil, aparecen recogidas en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010, la cual identifica para cada una de las potencias, sucesivamente, una situación de poder relativo mundial, así como las áreas de cooperación y de posibles divergencias (32). Tanto por motivos analíticos como estratégicos, se adopta un enfoque caso por caso. Más bien, se trata de potenciar por separado los vínculos comunes y conciliar intereses, sea en el tema nuclear (el START con Rusia, el Tratado de Cooperación Nuclear con India); el energético (gas y petróleo con Rusia, biocombustibles con Brasil); el económico y financiero (China), o el medioambiental (emisiones de CO2 con China e India). En todo caso, desde Washington parece llevarse más una estrategia de «divide y vencerás», en la confianza de que existen muchas barreras para que se consolide un bloque contrario a los intereses de EE.UU. Pero a lo largo de la próxima década, se habrá de ir mucho más allá. Para poder avanzar hacia un escenario multipolar de cooperación entre EE.UU., las potencias (re)emergentes, y

Europa, será preciso que EE.UU. acierte en las políticas y colidere posiciones de responsabilidad en los foros globales como Naciones Unidas o el G-20. De lo contrario, el mundo entraría en una fase de fragmentación o de caos de consecuencias muy negativas (33). EE.UU. y China: un G-2 asimétrico

Desde comienzos de la primera década del siglo XXI, y rápidamente a partir de la expansión de la economía china y el boom de su demanda de materias primas, EE.UU. reconoce a China como su gran competidor potencial. A pesar de la retórica del gobierno chino y sus intentos de calmar los temores estadounidenses, lo cierto es que desde EE.UU. se da por hecho que antes o después, China hará convertible su poder económico en poder militar. Como se ha señalado anteriormente, el presupuesto militar chino en 2009 podría superar con creces la cifra aportada por su gobierno, y situarse por encima de los 100.000 millones de dólares.

La visión más extendida sobre China que domina en los ámbitos académicos y políticos de uno y otro signo, sitúa a dicho país como el otro gran actor del siglo veintiuno, tanto por su peso económico y demográfico, como por su potencial en otras áreas (militar, tecnológica). A partir de ahí, existen dos visiones: una más conciliadora, que considera que los acuerdos serán posibles y que aconseja paciencia. Otra, más beligerante, con muchos partidarios Demócratas y Republicanos en el Congreso de adoptar una línea dura de proteccionismo y represalias, que considera a China como el gran rival, sustituto de la antigua Unión Soviética, con el que los choques se harán cada vez más frecuentes. En cualquier caso, se trata de un contendiente con el que es preciso llegar a acuerdos, de manera prioritaria al resto de actores (34).

En el ámbito bilateral, la agenda económica se impone como la prioridad, debido a la dependencia monetaria y comercial que enlaza a ambos, como se ha mencionado anteriormente. Desde el punto de vista económico, en EE.UU. se ve a China como el gran socio de un G-2 en proceso de formación, con el que negociar los desequilibrios comerciales y financieros bilaterales que tienen un impacto determinante en la economía global. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos norteamericanos, ese hipotético foro a dos está aún muy lejos de cristalizar: es un G-2 asimétrico en el cual ninguno de los dos ha encontrado aún acomodo, porque algunos desacuerdos en temas importantes (cambio climático, seguridad regional, derechos humanos) y los desequilibrios entre ambas potencias (en deuda, o comercio) son muy notables. China es el mayor tenedor extranjero de deuda del gobierno estadounidense: más del 60 % de la reserva en divisas extranjeras de China –la mayor del mundo– está en la moneda norteamericana: casi 2,4 billones de dólares (35). Ello hace muy dependiente a la economía norteamericana de su rival y plantea serias dudas sobre su sostenibilidad a medio plazo, si bien en realidad puede hablarse de una interdependencia entre ambos, pues China se ha beneficiado largamente de un yuan débil en

relación al dólar en sus exportaciones, y un desplome del dólar tendría consecuencias nefastas para su economía. Otro ejemplo de ese desequilibrio es la amenaza de una guerra de las divisas entre un yuan infravalorado y el dólar, puesta de manifiesto durante la reunión del G-20 en Seúl en noviembre de 2010, a raíz de la decisión del gobierno norteamericano de emitir dólares masivamente con el objetivo de estimular la economía.

Desde el punto de vista geopolítico, tres áreas geográficas acaparan las preocupaciones de Washington. La primera lo constituye el Sureste Asiático, con su presencia militar en Corea del Sur y su sólida alianza con Japón. Ahí EE.UU. se enfrenta al dilema de continuar como piedra de toque del equilibrio de seguridad, con el gasto que ello conlleva, o bien dejar espacio creciente a China para que actúe de moderador y gane zonas de influencia que contribuyan a la estabilidad –y aquí, el problema de las dos Coreas continúa insoluble–. En este contexto de incertidumbre, la cuestión de Taiwán continua siendo para EE.UU. de gran importancia, no sólo por lo que se refiere a su imagen de valedor de las libertades en el exterior, sino por lo que supone para controlar las rutas de navegación de China meridional y del sur de Japón. Con estas premisas, lo más probable es que la situación de tensión respecto a Taiwan se mantenga, y que en la próxima década EE.UU. no retire sus tropas de Japón ni de Corea del Sur, mientras trata de incrementar su presencia en el Sudeste asiático (36). La segunda área, aunque a gran distancia de la anterior en las prioridades, es América Latina. China desplazar a EE.UU. como mercado de destino de las exportaciones latinoamericanas a mediados de la próxima década. Lo mismo ocurriría con las importaciones de la región, pues hacia 2020, China podría superar a EE.UU. y a la UE como proveedor de América Latina (37). Esta es un área que la Administración Obama parece haber descuidado, pero donde la presencia china podría tener repercusiones a medio plazo si se producen cambios políticos de régimen (por ejemplo, en Cuba o Venezuela). Finalmente, África es otra región a la que China se ha aproximado en los últimos años y donde está desplegando para extraer sus materias primas –desplazando capital e incluso sus propios trabajadores al suelo del continente– sin que por el momento haya cundido la alarma en Washington, que, distraída por los conflictos en Oriente Medio, considera por el momento inocua para su seguridad la presencia de Pekín.

Respecto a las cuestiones de alcance global, destacan dos. Una es la mayor representatividad china en el Fondo Monetario Internacional, un aspecto en que la Administración Obama se ha mostrado muy flexible, confirmando su reconocimiento de la existencia de un G-2 implícito en el interior del propio G-20. Como resultado de esta prioridad, tras la Cumbre del G-20 en Seúl, los países emergentes ganaron una cuota del 6% en el FMI, con China como principal beneficiario. Otra cuestión es la lucha contra el cambio climático. En este terreno, el esfuerzo desplegado por Washington para convencer a China de que ceda en su negativa a reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>, ha sido hasta ahora en vano, como se vio en la Cumbre de Copenhague de 2009 y posteriormente en la reunión de Cancún en noviembre de 2010. Ello hace necesario repensar los nuevos términos de un posible acuerdo, los plazos y las compensaciones (en tecnología, por ejemplo) que EE.UU. tendrá que poner encima de la mesa.

En resumen, EE.UU. considera a China al mismo tiempo un rival y un socio, y de ahí la ambigüedad y la dificultad de la relación. La actual estrategia hacia china sería una mezcla de varios enfoques, dependiendo del asunto, y dando por hecho que un enfrentamiento directo no es posible ni deseable. Quedan abiertas las vías de resolución de conflictos: tanto en lo bilateral como en las instituciones internacionales, en las que EE.UU. no pone trabas a una mayor presencia china, siempre y cuando venga acompañada de mayor responsabilidad (OMC, G-20). Podría hablarse de una triple aproximación cooperativa (respecto a la reforma de las instituciones

internacionales, y cuestiones como Corea del Norte, lucha anti-terrorista); dialogante (en la economía, o el cambio climático) y crítica (en derechos humanos, y política interna china). En este sentido, la asignatura pendiente, como desde hace tiempo, diversos responsables del Departamento de Estado vienen reiterando, es entablar una relación madura, de interlocutores fiables y de responsabilidad compartida, con Pekín.

### EE.UU. y Rusia: la dificultad de resetear la relación estratégica

La Estrategia de Seguridad Nacional sitúa a Rusia en el foco de los retos de la política exterior de EE.UU. Sin embargo, al igual que con China e India, la ESN dedica a Rusia un apartado específico, sin incluirla en los «nuevos centros de influencia» –como el G-20 o Brasil– y sin mencionarla siquiera como miembro de un grupo de BRIC (38). En realidad, como veíamos en la primera parte de este estudio, Rusia no supone un antagonista económico para EE.UU. desde hace ya dos décadas, ni lo va a ser previsiblemente en mucho tiempo; sin embargo, si se conduce mal, Rusia podría convertirse en una amenaza existencial. En Washington se percibe a Rusia como un híbrido de vieja y nueva potencia que aconseja un tratamiento diferenciado, también en el lenguaje político. El resultado es una serie de logros importantes que conviven junto a una serie de cuestiones estratégicas no resueltas. Pueden identificarse cuatro áreas donde se juega la relación mutua y una gran parte de la estabilidad global.

En primer lugar, estableciendo como objetivo la consecución de una Rusia «fuerte, pacífica y próspera» que respete las normas internacionales, la ESN se centra en la naturaleza de superpotencia nuclear de Rusia, para identificarla como el socio principal con el que negociar las condiciones de un nuevo régimen de no proliferación. Desde el comienzo de su mandato, el Presidente Obama efectuó un giro importante respecto a su predecesor, y declaró su intención de resetear (reset) la relación estratégica con su antiguo rival; desde entonces Washington ha manifestado voluntad de dejar atrás fantasmas del pasado y pasar a una cooperación constructiva en este terreno. Se han registrado importantes avances en los años 2009-2010: el discurso de Obama en Praga donde establecía un horizonte cero de armas nucleares (39) dio pistoletazo de salida a una negociación con Rusia para concretar la materialización del Nuevo Tratado START para la reducción de ojivas nucleares, a pesar de las dificultades de ratificación por parte de un Congreso norteamericano dividido en esta cuestión. El acuerdo entre Obama y Medvédev de recortar los arsenales nucleares en un 30%, de 2.200 hasta 1.500 por cada lado, y su objetivo declarado de eliminar en el largo plazo las armas nucleares, va más allá de lo simbólico (40). En relación a la no-proliferación, el dossier nuclear iraní se halla también en el centro de la agenda bilateral, y tras múltiples intentos, Obama ha conseguido arrancar garantías a su socio para hacer cumplir las sanciones al régimen del Presidente Ahmadineyad, y que Rusia deje de desempeñar un mero papel de contrarrestar la presencia norteamericana –una actitud que se había acentuado en Moscú tras la invasión de Irak en 2003–. También se ha incrementado progresivamente la cooperación rusa en Afganistán, a pesar de las reticencias creadas por una fuerte presencia militar de EE.UU. y de la OTAN en un área de tradicional influencia rusa.

Una segunda área fundamental, y que guarda estrecha relación con la consecución de los logros anteriores, es la lucha común contra el terrorismo o el narcotráfico, e incluso a la hora de articular respuestas a crisis o catástrofes puntuales, como la de Haití o la de Kirguizistán. Una intensa cooperación que se extiende incluso a la lucha contra las redes de contrabando en Asia Central y en la información compartida sobre financiación de los talibanes y de los señores de la guerra en Afganistán.

Una tercera área con grandes repercusiones es la energía. La economía de EE.UU. depende de precios estables del gas y del petróleo, y Rusia es el quinto exportador de gas mundial, y el segundo productor de petróleo tras Arabia Saudí, por lo que una buena relación con Rusia es vital para EE.UU. Tras los cortes de suministro a sus vecinos del este –las guerras del gas con Ucrania o Bielorusia– a lo largo de 2009, EE.UU. se ha puesto a trabajar con rusos, chinos, y europeos en un nuevo sistema diversificado de suministro, que implica la construcción de nuevos gaseoductos a través del mar Báltico, el mar Negro y Siberia. Aunque se está lejos de conciliar intereses, al menos se hallan identificados los problemas y sus posibles soluciones.

Finalmente, una cuarta área donde se pone más de manifiesto la dificultad del reset con Rusia es en la articulación del espacio de seguridad euroatlántico, y su relación con la OTAN (41). EE.UU. tiene que conciliar tres elementos: sus intereses, los de Rusia, y los de Europa. En cuanto a lo primero, la Alianza Atlántica es una prioridad para EE.UU., en la medida en que es un marco flexible y donde Washington lleva la iniciativa tecnológica y política. Respecto a los intereses de Rusia, cabe señalar la ambigua actitud de Moscú, que a veces parece seguir una lógica de Guerra Fría, como en el caso de la guerra con Georgia en el verano de 2008, y otras veces parece mirar al futuro e incluso reforzar sus nexos con la OTAN. Aquí el reto para EE.UU. es neutralizar la propuesta rusa lanzada por el presidente Medvédev de un nuevo espacio de seguridad euroatlántico, a partir de un Tratado del tipo «Helsinki plus» que superaría en parte el viejo esquema de la Alianza (42). Para sus numerosos críticos, esta propuesta perseguiría únicamente legitimar una Rusia no democrática ante sus vecinos, reducir la influencia de EE.UU., debilitar los vínculos de ésta con Europa, y proyectar la influencia internacional de la nueva Rusia. En parte originada por el temor ruso a las consecuencias de una ampliación a su «espacio vital», lo cierto es que para Medvédev ni la OTAN, ni la UE ni la OSCE, ni el resto de organismos, están capacitados para garantizar la seguridad de todos. Ante esto, Washington ha optado por la prudencia respecto a una futura ampliación a Georgia o Ucrania, y por tratar de acercar a Moscú a la Alianza. Tercero, los intereses europeos: para la Administración Obama, la relación con Rusia pasa por Europa, es decir, requiere una buena coordinación con sus «aliados» europeos, mayormente en su calidad de miembros de la OTAN (43). En este sentido, a pesar de que el acercamiento de Rusia supone en sí una buena noticia, el Nuevo Concepto Estratégico consagrado en la Cumbre de Lisboa del pasado noviembre vincula fuertemente a Rusia y Europa en la dirección de los intereses de Washington, al menos de dos formas (44). Primero, reintroduce en la agenda de la Alianza la construcción de un escudo anti-misiles que, esta vez sí, contaría con la participación de Rusia; un proyecto, como tal, de incierto interés estratégico para la UE, y en el que el apoyo alemán y francés parece más una manera de evitar roces con Rusia. Segundo, deja abierta la invitación de adhesión a los países que lo soliciten, si bien relega al futuro la membresía de Georgia y Ucrania, centrándose en sendos partenariados. De este modo se reproduce la lógica tradicional por la cual la incorporación a la OTAN precede, y sienta un precedente, a la de la UE. Este planteamiento de la Administración norteamericana por el cual los europeos son más relevantes en tanto «aliados» que un «socio» identificable, obliga a la UE a definir su rol específico y sus propios intereses respecto a su vecino, no necesariamente coincidentes con los de EE.UU. También supone un elemento de presión para que, en lo sucesivo, la UE aclare su postura respecto a la definición del espacio de seguridad común con su vecino, así como en los temas de Kosovo, Georgia, la ampliación de la UE, o el suministro energético. También parece obligado entablar un diálogo franco con EE.UU. sobre intereses comunes y divergencias estratégicas en esta área.

### Una relación especial con India

India supone la gran apuesta de la Administración Obama por una nueva potencia con instituciones y valores

relativamente compatibles con los occidentales. El país asiático es uno de los BRIC de mayor potencial en crecimiento económico, tecnológico y poblacional, pero situado en un entorno geográfico altamente conflictivo que requiere una atención especial. Para Obama se trata de construir una relación especial con «la mayor democracia del mundo» a la cual EE.UU. considera afín en su visión del mundo y las cuestiones globales: una relación donde casi todo está por explorar y donde ambos socios tienen mucho que ganar.

Pueden identificarse tres pilares principales que sostienen su Diálogo Estratégico: la cooperación en energía nuclear y seguridad; el comercial-tecnológico, y la reforma de las instituciones globales.

A lo largo de los últimos años EE.UU. ha creído encontrar en India un aliado estable en la lucha antiterrorista –en una región donde se libran las guerras de Afganistán e Irak– y muy especialmente en el terreno de la no-proliferación nuclear –donde Pakistán e Irán suponen una amenaza a los intereses vitales de Washington y un factor de desestabilización de toda la región–. Para ello, EE.UU. ha realizado concesiones relevantes: un importante acuerdo nuclear con India fue finalmente aprobado por el Congreso norteamericano en octubre de 2008, tres años después del acuerdo entre el Presidente Bush y el Primer Ministro Manmohan Singh.

El acuerdo, basado en la confianza estratégica, elimina la moratoria de transferencia nuclear y proporciona un fuerte soporte al programa nuclear civil indio, al tiempo que relaja las condiciones de supervisión del uso militar de dicha tecnología. Pero la apuesta por brindar un trato privilegiado a un país que se halla fuera del Tratado de No Proliferación (TNP), establece un precedente arriesgado respecto a países que quieren dotarse de armas nucleares como Irán o Corea del Norte, incluso otros países como Brasil, que podrían revisar su estatus en este terreno.

Por el momento no queda claro si lo acordado mejorará la seguridad de EE.UU. (pues podría acentuar la rivalidad india con respecto a China o Pakistán), ni tampoco si servirá realmente para neutralizar la proliferación de India (45). En cualquier caso, como se apuntaba más arriba, la relación especial con India le sirve a EE.UU. de contrapeso a la influencia de China en el Índico, en el Sureste Asiático y en Asia central, si bien el objetivo aquí para Washington es encontrar un equilibrio entre los dos vecinos.

En las dimensiones comercial y tecnológica, el BRIC indio representa una gran oportunidad. Un crecimiento anual en torno al 9% ha propiciado la aparición de una clase media consumista y simpatizante de la cultura norteamericana, en un país de casi 1.200 millones de habitantes (46). La gira de Obama de noviembre de 2010 ha supuesto una serie de contratos millonarios, tanto para empresas norteamericanas para vender productos en India –lo que traerá miles de puestos de trabajo en EE.UU.– como para firmas tecnológicas indias, que podrán acceder al mercado estadounidense. Otra oportunidad estratégica para ambas potencias se abre con la cooperación en energías renovables. Ello crearía nuevos puestos de trabajo además de ayudar a reducir el impacto medioambiental originado por la rápida urbanización del país asiático; no hay que olvidar que en este ámbito, India y China no ceden frente a los países más desarrollados en su negativa a comprometerse en reducciones de CO2.

Otro aspecto importante, de negocio y de poder blando, para EE.UU., es potenciar la expansión de su sistema de educación superior para abrir aún más el acceso de los estudiantes indios a las universidades de elite norteamericanas, tanto en suelo americano como en las que se establezcan en suelo indio (47).



Tercero, en los asuntos de gobernanza mundial, EE.UU. busca con el Diálogo Estratégico consolidar a India como un gran socio global. Durante su gira asiática a principios de noviembre de 2010, el presidente Obama se comprometía a reforzar la relación con el Presidente Singh, apoyando la candidatura india a miembro permanente del Consejo de Seguridad de NN.UU. –si bien la viabilidad de una reforma en dicho organismo es a medio plazo muy improbable–. En el G-20, India acompaña a EE.UU. en su giro hacia la reforma del sistema económico internacional y la promoción del desarrollo, a cambio de apoyo a una mayor representatividad en el FMI y en el Banco Mundial. A este apoyo norteamericano quizá no es ajena una voluntad de ganarse un aliado que mejore su propia imagen. En este sentido, el rol creciente de India en la seguridad global –en tanto uno de los mayores contribuyentes en tropas a misiones de paz de NN.UU., o su notable presencia en el Cuerno de África en tareas de contra-piratería– lo convierten en un legitimador de la superpotencia norteamericana de cara a otros.

### EE.UU. y Brasil: un difícil co-liderazgo para las Américas

Desde la mitad de la pasada década, EE.UU. trata de establecer un nuevo modelo de relación con el más joven de los BRIC: Brasil. A pesar de la afinidad democrática, de la normalidad institucional, y de una cierta sintonía de lenguaje político entre ambas administraciones –orden multilateral, equilibrio social, desarrollo– el gobierno estadounidense no parece saber dónde encajar a una potencia que se ha erigido rápidamente en el líder regional de Sudamérica, aprovechando en parte la ausencia de EE.UU. Paradójicamente, en la actualidad lo estratégicamente relevante para ambos no son los intereses comunes, sino la divergencia de intereses y visiones en algunos temas importantes. Las diferencias entre ambas potencias son de muy diverso tipo; pero en último término son producto de la voluntad del gobierno brasileño de constituirse en una potencia global y configurar un orden multipolar de acuerdo a nuevos parámetros políticos, financieros, comerciales o energéticos, no supeditados necesariamente a la posición de Washington (48). Esta confrontación suave, a pesar de no constituir ninguna amenaza vital para EE.UU. –lo que podría ser el caso de Rusia o China– va relegando imperceptiblemente a Washington de algunos terrenos y le resta cierta influencia sobre terceros actores, tanto BRIC como países pobres. Por lo cual convendría a EE.UU. buscar la convergencia de intereses con la gran potencia sudamericana en los siguientes asuntos.

El primero es el comercio, con el foco puesto en la ronda de Doha. Así, el proteccionismo agrícola norteamericano –de subsidios al algodón principalmente, aranceles y cuotas– se topa con la oposición de su vecino regional. Brasil se ha erigido en el líder de los países en desarrollo para cambiar las, a su juicio, inflexibles reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que favorecen a los países ricos (49). En el contencioso bilateral de las subvenciones al algodón versus apertura en servicios o propiedad intelectual, Brasil se alinea con sus aliados en Doha, India y China. Y, al igual que en otras áreas de fricción con China (el yuan infravalorado, o el déficit comercial bilateral), Rusia (el START), o India (el Acuerdo Nuclear), aquí el Congreso norteamericano bloquea o ralentiza continuamente los esfuerzos de su propio gobierno por limar asperezas. Este desacuerdo impide la creación de una gran alianza política EE.UU.-Brasil –que beneficiaría mucho al primero– para impulsar una agenda favorable hacia los países en desarrollo, en seguridad alimentaria (los dos son los mayores exportadores de alimentos mundiales, por encima de Canadá y Australia), o en los Objetivos del Milenio para la erradicación del hambre.

Otro asunto de divergencia que necesita una reparación urgente es el de la energía nuclear, en especial en relación al programa nuclear iraní, que Brasil ha considerado de fines pacíficos. Durante su mandato, el Presidente



Lula no sólo minimizó la gravedad del régimen represivo de Teherán; también se unió a Turquía para firmar un acuerdo con el régimen iraní de enriquecimiento de uranio en el exterior, a modo de garantía de su uso civil. Esto originó un roce diplomático con la Secretaria de Estado Hillary Clinton y puso en evidencia las diferencias con otros BRIC como China y Rusia, que en esto siguieron a Washington, apoyando nuevas sanciones a Irán en el Consejo de Seguridad de NN.UU. (50). En el apoyo al dossier iraní también pesa probablemente la voluntad brasileña de mantener un margen propio para desarrollar sus programas de enriquecimiento de uranio sin las interferencias externas del Protocolo Adicional del TNP: un aspecto que puede ocasionar nuevos conflictos entre ambos en el futuro inmediato.

Un tercer ámbito de divergencias tiene lugar en el espacio regional latinoamericano. Aquí la cuestión es cómo hacer encajar los liderazgos de dos potencias que están básicamente de acuerdo, en las recetas económicas para el progreso, y en la necesidad de construir instituciones democráticas, de manera que empujen en una misma dirección de una mejor gobernanza regional y global. Así, por un lado, han surgido enfrentamientos en torno a Colombia –con la oposición de Sudamérica al nuevo acuerdo militar sobre las bases militares– la crisis de Honduras –tras el golpe militar que depuso al presidente Manuel Zelaya– o Cuba –donde el embargo estadounidense cuenta con la reprobación generalizada de la región–. Por otro lado, para EE.UU. existe una gran oportunidad en el liderazgo brasileño para una mayor integración política y económica de Sudamérica, a través de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), que reduciría costes materiales y políticos para Washington sin perjuicio de renovar su influencia bilateral, o a través de la Organización de Estados Americanos (OEA) si a partir de ahora juega bien sus cartas y consulta con sus socios.

En cuarto lugar, los asuntos divergentes –el dossier nuclear iraní, el comercio, los biocombustibles– podrían tratar de corregirse en los foros de gobernanza global ya mencionados, como el G-20 o Naciones Unidas, como parte de un debate multilateral. Sin embargo, esto no parece fácil de antemano, menos en NN.UU., pues mientras Brasil (e India) cuenta con el apoyo de Rusia y China para lograr un «rol mayor» en Naciones Unidas (51) EE.UU. no apoya por el momento la candidatura brasileña a miembro permanente del Consejo de Seguridad, a diferencia de la confianza que Washington otorga a Nueva Delhi. A ello no son ajenos los roces en política exterior, o la oposición de México y otros países latinoamericanos, que prefieren un asiento rotatorio para América Latina (52). Más factible, por contraste, parece el entendimiento respecto al protagonismo brasileño en la reconstrucción de Haití, en lo que Washington tiene un gran interés de proximidad. Por último, es preciso que EE.UU. esté más atento a los otros foros de la política exterior brasileña, que hoy se escapan del control de Washington: el G-20 de países en desarrollo de la OMC; el Foro India-Brasil-Sudáfrica (IBAS).

## II. Conclusiones

En la medida en que los BRIC han surgido al calor de la globalización, y tienen pretensiones de conformar un orden multipolar, su sentido y trayectoria futura no se entienden sin su referencia a EE.UU.

A pesar de una crisis financiera que ha hecho tambalear sus cimientos, y a pesar también de la dificultad para encontrar una salida a la crisis, Estados Unidos es todavía hoy, tomado en su conjunto (como suma de poderes económico, político, cultural, tecnológico, militar), la primera potencia mundial. Ciertamente, la evolución internacional apunta a que continuará su declinar relativo respecto a los emergentes; pero debe tenerse presente que EE.UU. se halla razonablemente bien posicionado respecto a los BRIC en términos de desarrollo humano,

atractivo cultural, competitividad de su economía, o ciencia y tecnología.

Si se toman en conjunto los indicadores demográficos, institucionales, de desarrollo humano, o tecnológicos, puede afirmarse que EE.UU. se halla a principios de la segunda década del siglo XXI en una posición de ligera ventaja frente a los emergentes. Ello no impide que debido a sus grandes desequilibrios económicos y sociales, su grado de incertidumbre estratégica sea alto, y que se vea obligada a maniobrar con presteza en todos los frentes para no perder rápidamente posiciones.

Resulta imprescindible seguir los pasos que EE.UU. habría de tomar para construir junto a los BRIC un mundo más estable y próspero, también en cooperación con Europa. Esas políticas que constituyan el orden multipolar deben llevarse a cabo en el plano bilateral de EE.UU. con cada uno de los BRIC, así como en el plano multilateral de instituciones internacionales reformadas (NN.UU.) o nuevas (G-20).

Debido a las diferencias entre los emergentes, y a los distintos intereses que EE.UU. presenta con cada una de ellos, EE.UU. mantiene una relación y unas perspectivas futuras muy diferenciadas.

En el plano bilateral, mientras que China, por su dimensión y la dependencia económica norteamericana de su economía, es el posible gran rival, con Rusia está pendiente reinventar la relación estratégica; India se ha convertido en la gran apuesta asiática, y con Brasil está pendiente un esfuerzo por hacer converger los intereses e impulsar un coliderazgo para las Américas. En bien de la estabilidad mundial, resulta fundamental que EE.UU. consiga encajar sus intereses estratégicos con los de China (en lo monetario y el comercio, para acabar con los grandes desequilibrios de la economía mundial); con Rusia (en el espacio de seguridad euroatlántico, la energía o la reducción de las armas nucleares); con India (en su inserción en el régimen nuclear del TNP y su estabilización regional del denominado AF-Pak –Afganistán-Pakistán–); y con Brasil (en el régimen del comercio, las relaciones con terceros y su papel de estabilizador regional). Respecto a su socio transatlántico, la UE, es imprescindible reconocerle como un igual, delimitar bien las funciones de la OTAN, y coordinar posiciones de cara a los BRIC.

Los acuerdos bilaterales requieren, para resultar más efectivos, una coordinación de EE.UU. con todos los BRIC en instituciones y foros globales, como NN.UU., la OMC, o el G-20, estableciendo reglas comunes y una representatividad equitativa. En el ámbito multilateral, muy probablemente los BRIC no van a conformar un bloque unitario, tanto por sus diferentes capacidades e intereses, como por las coaliciones sectoriales con la superpotencia estadounidense. Pero sí pueden, a partir de intereses comunes, conseguir avances hacia un orden global más justo y más equitativo.

**Vicente Palacio de Oteyza, en [ieee.es/](http://ieee.es/)**

Notas:

(25) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010) Human Development Index

(26) En marzo de 2010, el Presidente Obama firmó una ley para la reforma de la seguridad social que pretendía extender la cobertura a treinta y dos millones de ciudadanos en 2016, estableciendo seguro social privado para la población en general, y el Medicaid para la población más pobre.

## Estados Unidos frente a los BRIC II

Publicado: Miércoles, 19 Enero 2022 09:00

Escrito por Vicente Palacio de Oteyza

---

- (27) Un análisis pormenorizado de las capacidades y de la proyección estratégica de cada una de las cuatro potencias emergentes puede consultarse en los respectivos capítulos de este Cuaderno de Estrategia.
- (28) Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders, Yekaterinburg, op. cit. y Joint Statement of the 2nd BRIC Summit of Heads of State and Government, Brasilia, April 15, 2010, ver en <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2010/04/15/2ndbric-summit-of-heads-of-state-and-government>, consulta de 10/11/2010
- (29) Las propuestas de los BRIC van en la dirección de una cesta de monedas de reserva, pero sin una autoridad central con poderes discrecionales. China y Brasil han firmado un acuerdo para realizar sus intercambios comerciales en sus respectivas monedas, sin pasar por el dólar, gracias a mecanismos de compensación de sus bancos centrales.
- (30) The Economist «The BRICs. The trillion-dollar club», April 15th 2010
- (31) The Economist «A Himalayan rivalry. Briefing India and China» August 21st 2010
- (32) Ver US National Security Strategy, op. cit., capítulo III, apartado «Build Cooperation with Other 21st Century Centers of Influence»
- (33) Ver posibles escenarios futuros en la obra conjunta del Nacional Intelligence Council & EU Institute for Security Studies. «Global Governance 2025: At a Crucial Juncture». September 2010.
- (34) Ver, a propósito del conflicto de Google con las autoridades chinas, Rachman, Gideon «Why America and China will clash» January 18 2010, ver en <http://blogs.ft.com/rachmanblog/2010/01/why-america-and-china-will-clash/>, consulta de 20/11/2010. Un interesante informe es el de CRS for Congress «Comparing Global Influence: China's and U.S. Diplomacy, Foreign Aid, Trade, and Investment in the Developing World» August 15, 2008
- (35) En septiembre de 2010 China alcanzaba 883.500 millones de dólares en bonos del Tesoro
- (36) Véase capítulo de Xulio Ríos dedicado a China, en esta misma publicación estadounidense. Ver US Department of the Treasury, <http://www.ustreas.gov/>
- (37) CEPAL «Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2009-2010», septiembre 2010
- (38) *Ibid.*
- (39) El célebre discurso del Presidente Obama en Praga está disponible en [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-PragueAs-Delivered/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-PragueAs-Delivered/), consulta de 15/11/2010
- (40) Ver Collins, James & Rojansky, Matthew (2010) «Why Russia matters. Ten reasons why Washington must engage Moscow», Foreign Policy, August 18, 2010, ver en: [http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/08/18/why\\_Russia\\_matters?print=yes&hidecomments=yes&page=full](http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/08/18/why_Russia_matters?print=yes&hidecomments=yes&page=full) consulta de 10/11/2010
- (41) Kramer, David J. (2009) «Resetting US-Russian relations: it takes two» The Washington Quarterly, December 2009, pp. 61-79.
- (42) Medvedev, Dmitry Medvedev, Dmitry Speech at Helsinki University (and Answers to Question) April 20, 2009, ver en [http://archive.kremlin.ru/eng/text/speeches/2009/04/20/1919\\_type82912type82914type84779\\_215323.shtml](http://archive.kremlin.ru/eng/text/speeches/2009/04/20/1919_type82912type82914type84779_215323.shtml), consulta de 15/11/2010. Para una crítica de la propuesta Medvédev desde el conservadurismo, ver Mc Namara, Sally «Russia's Proposed New European Security Treaty: A Non-Starter for the U.S. and Europe», Heritage Foundation, September 16, 2010, ver en <http://www.heritage.org/research/reports/2010/09/russia-s-proposed-new-european-security-treaty-a-nonstarter-for-the-us-and-europe>, consulta de 20/11/2010

- (43) La ESN no entiende a la UE como un gran interlocutor: de hecho cita únicamente
- (44) Lisbon Summit Declaration, 20 November 2010, ver en: [http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2010\\_11/2010\\_11\\_11DE1DB9B73C4F9BBFB52B2C94722EAC\\_PR\\_CP\\_2010\\_0155\\_ENG-Summit\\_LISBON.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2010_11/2010_11_11DE1DB9B73C4F9BBFB52B2C94722EAC_PR_CP_2010_0155_ENG-Summit_LISBON.pdf), consultado 22/11/2010. También ver Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation, November 20 2010, disponible en <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf> consulta de 22/11/2010
- (45) Para un exhaustivo análisis de todos los pros y contras del Acuerdo EE.UU.-India, ver Baiora Jaysree «The US-India Nuclear Deal» November 5, 2010, ver [http://www.cfr.org/publication/9663/usindia\\_nuclear\\_deal.html](http://www.cfr.org/publication/9663/usindia_nuclear_deal.html) consulta de 20/11/2010
- (46) CIA World Fact 2010 <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/in.html> consulta de 20/11/2010
- (47) Una visión amplia de todos los aspectos positivos de la cooperación EE.UU.-India se encuentra en The Brookings Institution: India and the United States: a Strategic Partnership disponible en [http://www.brookings.edu/~media/Files/events/2010/0604\\_india\\_us/20100604\\_INDIA\\_US.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/events/2010/0604_india_us/20100604_INDIA_US.pdf) consulta de 10/11/2010
- (48) La Vanguardia, Entrevista a Celso Amorim, 25-10-2010, ver en <http://www.lavanguardia.es/lectores-corresponsales/noticias/20101025/54025960581/amorim-las-cuestiones-de-paz-no-deben-ser-exclusiva-de-potencias-tradicionales.html> consulta de 10/11/2010.
- (49) Hakim, Peter «Relaciones EE.UU.-Brasil: se esperan más conflictos» Infolatam October 21, 2010, ver en <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2489> consulta de 10/11/2010
- (50) Joint Declaration by Iran, Turkey and Brazil on Nuclear Fuel, May 2010 May 17, 2010, ver en [http://www.cfr.org/publication/22140/joint\\_declaration\\_by\\_iran\\_turkey\\_and\\_brazil\\_on\\_nuclear\\_fuel\\_may\\_2010.html](http://www.cfr.org/publication/22140/joint_declaration_by_iran_turkey_and_brazil_on_nuclear_fuel_may_2010.html) consulta de 20/11/2010
- (51) 2nd Joint Declaration, op. cit.
- (52) Hakim, Peter «¿Conseguirá Brasil un puesto permanente en el Consejo de Seguridad?» Infolatam October 21, 2010 en <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2489> consulta de 10/11/2010.