

La Unión Europea: ¿protagonista de un orden mundial multilateral o poder periférico en el siglo de « Asia-Pacífico»?

Por Dirk Messner

Con 25 Estados miembro, 450 millones de habitantes y un aporte de 25% al producto bruto mundial, la Unión Europea se encuentra entre los protagonistas que ejercen influencia sobre los procesos de gobernanza global y que pueden colaborar en el manejo de los problemas mundiales. La UE articuló su disposición a asumir responsabilidades globales en la Estrategia Europea de Seguridad de diciembre de 2003. Al mismo tiempo, la política internacional europea sigue en pleno proceso de formulación. Aún queda pendiente lograr una mirada unificada sobre cuestiones globales primordiales, como así también definir los intereses paneuropeos, que deben ir más allá de la suma de los intereses de los Estados miembro.

A continuación, se enumerarán en primer lugar algunos factores positivos fundamentales a los que la UE puede recurrir en la construcción de capacidades de gobernanza global. Sin embargo, a estos recursos se contrapondrá una serie de puntos débiles fundamentales, que la UE debe superar para ganar importancia como uno de los actores de la gobernanza global. Como culminación, se esbozarán las consecuencias del ascenso de China y la India para el orden mundial. Es evidente que la transición de una constelación de poder cuasi unilateral dominada por los Estados Unidos a otra multipolar puede conducir al creciente deterioro de las instituciones multilaterales. Ni Estados Unidos, la «antigua potencia mundial», ni las potencias asiáticas en ascenso invierten en la estabilización o, al menos, en un mayor desarrollo del orden multilateral. Dentro de la política mundial, la UE es hoy el principal actor que se ha abocado tenazmente a la búsqueda de un concepto multilateral del orden mundial. Por lo tanto, en la fase de desarrollo de la constelación de poder multipolar, la UE podría convertirse en el protagonista central de un multilateralismo justo y eficaz. No obstante, se trata de un papel que requerirá esfuerzos enormes por parte de Europa, ya que ésta no cuenta con nada parecido a un «socio *senior*» junto al cual ubicarse como un «socio *junior*» en el proceso de estabilización y modernización de la arquitectura multilateral de gobernanza global. La UE debe demostrar madurez respecto de la política internacional y establecer alianzas orientadas a un orden mundial basado en el compromiso, los derechos humanos y la cooperación; de lo contrario, se transformará en una región periférica en el siglo de Asia-Pacífico.

Cuatro fortalezas de la UE en el camino hacia la transformación en un actor influyente de la gobernanza global

La UE puede echar mano a cuatro recursos a la hora de desplegar sus capacidades de gobernanza global. En primer lugar, se le ha atribuido a escala mundial el rol mayormente positivo de ser una potencia internacional civil o conciliadora, que promueve el desarrollo de un multilateralismo justo. Comparada con EEUU y otros Estados influyentes, a la UE se la percibe como un «actor benigno» y un intermediario en

conflictos de intereses (por ejemplo, en Oriente Medio, al negociar con Irán), y también como un buscador de soluciones en áreas significativas de la política mundial (por ejemplo, en relación con los cambios climáticos).

En segundo lugar, con estos antecedentes, la UE ayuda a frenar el aumento de las percepciones antioccidentales, impulsadas por la guerra de Irak, los abusos de Abu Ghraib, la erosión de los derechos humanos en la Bahía de Guantánamo y el unilateralismo ostentado por el gobierno de George W. Bush. Francis Fukuyama, en su último libro *America at the Crossroads [Estados Unidos en la encrucijada]*, describe cómo, después del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos se dedicó a dañar su reputación de «hegemón benigno». En contraposición a lo mencionado, Charles Kupchan (2003), asesor de política europea de la administración Clinton, y Jeremy Rifkin (2004) subrayan el hecho de que, en muchos lugares del mundo, Europa goza de confianza, lo que podría servir de base para iniciativas internacionales más eficaces no solo por parte de la UE, sino también de Occidente en general. En consecuencia, la UE posee un capital moral que podría ser de suma importancia a la hora de traducir el potencial económico, político e incluso militar en acciones globales legítimas.

En tercer lugar, a la UE se le suele reprochar que solo hace aportes menores a la estabilidad y la seguridad en el sistema internacional. Su participación en la transición de los Estados sucesores de la Unión Soviética y, en particular, en la incorporación de los países del Este a la Unión ha contribuido de manera sustancial al proceso mayormente pacífico de transformación de los antiguos países socialistas. En ese contexto, la UE ha hecho importantes inversiones políticas y económicas en la estabilidad y la seguridad de Europa y, en consecuencia, también las del sistema internacional, a pesar de que esta estrategia fue discutida en varios Estados miembro. La UE debe obtener rédito de estas acciones exitosas tanto en el ámbito interno como en el externo para dejar su impronta como un jugador eficaz en el campo de la política internacional.

En cuarto lugar, la propia UE constituye una especie de «laboratorio regional de gobernanza global». Durante décadas, ha llevado a cabo una práctica política en distintos niveles entre los Estados nacionales y la Unión, la amplia juridización de su cooperación internacional (jurisdicción europea), la agrupación de «soberanías compartidas», el permanente desarrollo de intereses comunes entre los Estados miembro, como así también la división del trabajo entre los Estados nacionales, la casi supranacional Comisión de la UE y el Parlamento Europeo; es decir, el complicado pero inevitable hecho de «gobernar más allá de los Estados nacionales». La experiencia obtenidas y los hábitos políticos transmitidos e internalizados en este proceso representan, tanto para la UE como para los Estados miembro, una ventaja política competitiva que no debe subestimarse a la hora de colaborar eficazmente en el desarrollo de la arquitectura de una gobernanza global. La UE es el proyecto de cooperación regional más avanzado y más ambicioso del mundo y, en principio, es una respuesta adecuada a los desafíos de la globalización que, cada vez más, suscita problemas que exigen una gobernanza transnacional.

Cuatro debilidades en el camino hacia la transformación en una potencia cooperativa mundial

Sin embargo, es necesario contraponer a estos recursos una serie de puntos débiles en relación con la transformación de la UE en una potencia cooperativa mundial. En primer lugar, Europa posee un atractivo económico, tecnológico y científico limitado en comparación con EEUU (y, en el futuro, posiblemente también con China y la India), lo que implica una pérdida de «poder blando» que no debe subestimarse. La capacidad de actuar en forma global no se basa únicamente –y quizás ni siquiera principalmente– en el poder militar, sino sobre todo en el atractivo político, económico y cultural. Por lo tanto, en el futuro, Europa podrá transformarse en una «potencia mundial cooperativa» relevante solo si, al mismo tiempo, supera sus debilidades económicas y se convierte en un motor de innovación para la economía internacional.

En segundo lugar, a pesar de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, la UE aún no ha logrado desarrollar intereses paneuropeos –que incluso podrían oponerse a los intereses nacionales individuales– y, sobre esa base, estrategias comunes para ayudar a conformar el sistema internacional, que sean además capaces de soportar «fuertes tormentas y caminos escarpados». La crisis de la UE durante el período previo a la guerra de Irak demostró que en los conflictos internacionales complejos siguen siendo los Estados nacionales y sus ciudades capitales, y no la UE, Bruselas o el Consejo Europeo de Ministros de Asuntos Exteriores, los actores relevantes en última instancia. La controversia por la reforma del Consejo de Seguridad planteada el año pasado entre algunos Estados miembro de la Unión no hizo más que reforzar esta impresión. La UE constituye el proyecto de cooperación regional más desarrollado del mundo, pero sigue siendo una «obra en construcción»: ya no es simplemente la suma de los Estados nacionales, es más que una asociación de Estados, pero queda claro que aún no se ha constituido en el Estado federal de Europa. Por otra parte, con la crisis de la constitución europea, el proyecto de contar con una política exterior unificada más eficaz sigue por ahora bloqueado. Si se mantienen ese bloqueo y la cooperación poco estructurada entre las políticas exteriores de los Estados miembro y las de la Comisión, la influencia global de la UE seguirá siendo muy limitada. Solo una política exterior europea unificada brindaría la oportunidad de desempeñar un papel preponderante en la política mundial.

En tercer lugar, si bien en todo el mundo se percibe a la UE como un «jugador benigno» en el escenario internacional, al mismo tiempo se la considera un actor político que en el contexto del problemático avance del desarrollo del proyecto de cooperación e integración europea se preocupa ante todo por sí mismo, por sus complejos procesos de toma de decisiones y sus confusas estructuras institucionales. La impresionante dinámica política y económica de algunas partes de Asia contrasta con la a menudo recargada e imperturbable maquinaria de la UE. Por otra parte, mientras a EEUU se le reprocha hacer alarde de la desmesura de su poder, la UE debe con frecuencia dar la impresión de participar en los asuntos internacionales «con el freno de mano puesto». Por encima de la buena reputación internacional que cubre en general a Europa, se debe colocar la observación, no sin justificación, de que la UE no es aún una «potencia cooperativa mundial» competente con un pensamiento verdaderamente global.

En cuarto lugar, los esfuerzos de la UE destinados a desarrollar su capacidad global de acción siguen siendo socavados por la imagen de una «Europa fortaleza», muy difundida en el ámbito internacional. Dos aspectos que contribuyen en particular a esta imagen de fortaleza amurallada son, por una parte, la controvertida política migratoria e inmigratoria de la Unión, que ha adquirido importancia en los últimos meses en el contexto de los movimientos crecientes de refugiados provenientes de África. Por otra parte y por encima de todas las cosas, la política agrícola europea es un símbolo del proteccionismo que daña significativamente la imagen de actor cosmopolita con un amplio interés a largo plazo en asuntos globales. Por ejemplo, la intransigencia de Europa respecto de las cuestiones agrícolas en las negociaciones mantenidas con el Mercosur por una zona de libre comercio perjudicaron la posición del Viejo Continente en América del Sur.

El presente esbozo de las fortalezas y las debilidades de la UE demuestra que ésta se encuentra en un buen punto de partida, desde el cual ganar importancia como potencia mundial sin suscitar la preocupación internacional que generaría una Europa agresiva o concentrada únicamente en sus propios y estrechos intereses. Por otro lado, es bien visible el trabajo de construcción económica, política e institucional sobre el que la UE debe basarse para traducir su potencial de gobernanza global en capacidad real de acción.

La Unión Europea necesita una estrategia para negociar con los crecientes poderes de China y la India

China y la India se encuentran en pleno proceso de transformación en actores de gobernanza global significativos y están cambiando, de manera fundamental, la estructura básica de la política y la economía del mundo. En la actualidad, somos testigos de la transición desde un «orden mundial occidental» cuasi unilateral dominado por EEUU hacia una constelación de poder multipolar en la cual los dos países asiáticos –lo más poblados del mundo– desempeñan un papel central (Humphrey/Messner 2006). En el futuro, la actitud europea respecto de las dos potencias asiáticas en ascenso será tan

importante como las relaciones transatlánticas. Queda claro que China y la India están originando cambios de gran impacto en la economía mundial:

- La participación china en las importaciones estadounidenses creció de «prácticamente cero» en 1985 a 15% en 2004.
- Las exportaciones chinas aumentaron de 50.000 millones de dólares estadounidenses en 1990 a 772.000 millones en 2005; así, China se transformó en la tercera potencia comercial del mundo; el pronóstico indica que, para 2010, China podría transformarse en la economía de exportación más grande del mundo.
- La participación china en la demanda mundial de importantes metales básicos ha crecido de entre 5% y 7% a entre 20% y 25% desde 1990.
- En la actualidad, China mantiene la segunda reserva de divisas más importante del mundo (después de Japón): 900.000 millones de dólares estadounidenses.
- Desde 2003, China ha ocupado el segundo puesto mundial como consumidor de energía y emisor de dióxido de carbono.
- Entre 2002 y 2004, se llevaron a cabo en China 723 proyectos basados principalmente en la investigación y el desarrollo es decir, proyectos de inversión directa tecnología-intensivos . Esto representa 41% de los proyectos de inversión de todo el mundo en este sector: en el transcurso de la última década, las empresas extranjeras han establecido 700 centros tecnológicos en China y unos 100 en la India. En consecuencia, las economías asiáticas competitivas por sus bajos salarios se están convirtiendo, poco a poco, en motores de innovación para la economía mundial.
- Tras décadas de caídas de precios de los productos primarios, los términos del intercambio para materias primas y productos agrícolas han mejorado a partir de 2001 gracias a la demanda de China y la India.

La India sigue los pasos de China en el terreno económico, pero con un retraso de diez o quince años (Müller 2006; Banco Mundial 2006). Si el proceso de avance de los dos gigantes asiáticos continúa, en 2020 la India desempeñará un papel similar al de China en la actualidad; y ambos, en conjunto, cambiarán significativamente la economía mundial.

La dinámica económica de China y la India toma la forma de iniciativas e intervenciones crecientes por parte de ambos países (Kaplinsky 2006; Humphrey/Messner 2006) en las más diversas áreas de la política mundial. Debido a su enorme demanda de recursos y energía, los gigantes asiáticos buscan estrategias activas para asegurarse materias primas y fuentes de energía en África, Oriente Medio, América Latina y el Cáucaso, compitiendo con EEUU y la UE. Además, China y la India deben asumir una postura respecto a la política climática, debido al veloz aumento de las emisiones de dióxido de carbono; su posición con respecto a la segunda fase del Protocolo de Kyoto será tan importante como la del gobierno estadounidense. China y la India participan en la «iniciativa climática» lanzada por la administración Bush, cuyo objetivo es evitar establecer límites a las emisiones de dióxido de carbono y, en cambio, fomentar las innovaciones tecnológicas. Dentro de la Organización para la Cooperación de Shangai (integrada por China, Rusia, Tayikistán, Kirguistán y Uzbekistán y Kazajistán), China se esfuerza por armonizar con Rusia sus políticas energéticas y de materias primas. En el marco de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Cancún, el G-22, liderado por la India y Brasil y avalado por China, les demostró a los países industrializados los límites de su poder comercial. La India se ha unido a Brasil y a Sudáfrica para poder actuar con más eficacia contra el G-7/8 del norte.

Por lo tanto, en la arquitectura de la gobernanza global, la tendencia es una enorme presión por la adaptación, pues está surgiendo una nueva configuración de poder global. Es casi imposible imaginar que la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el G-8, la OMC, las instituciones de Bretton Woods y el régimen climático de 2020 se parezcan a los de 2006. Las preguntas decisivas son si China y la India, en analogía con sus sorprendentes procesos de avance económico y tecnológico, lograrán también -en tanto actores de la gobernanza global- atravesar procesos de aprendizaje político igualmente veloces, y qué modelos emularán en el ámbito de la política mundial.

Hasta el momento, el ascenso de China y la India aquí planteado no significa tan solo que habrá dos actores más en la política mundial. La transición desde un poder unipolar a una constelación multipolar implica un cambio radical hacia un nuevo orden mundial. Esta nueva constelación multipolar y la competencia resultante por el poder y la influencia en la política mundial en las próximas dos o tres décadas se convertirán en el eje de conflicto central y decisivo de la arquitectura de la gobernanza global, de modo similar al enfrentamiento de sistemas durante la Guerra Fría o al interminable conflicto entre las principales potencias de Europa antes de la Primera Guerra Mundial.

En el pasado, los cambios bruscos de poder en el sistema internacional, «el auge y la caída de las grandes potencias» (Kennedy 2000) fueron acompañados por grandes periodos de inestabilidad y conflicto. Uno de los precursores del pensamiento geopolítico, Mackinder (1904), sostenía que, por regla general, las grandes guerras de la historia eran consecuencia directa o indirecta del desarrollo desigual de las naciones. El título algo marcial de una publicación contemporánea sobre los cambios de poder en la economía mundial en favor de Asia, «Weltkrieg um Wohlstand» [La guerra mundial por la riqueza] (Steingart 2006), demuestra que, cien años después, los análisis de Mackinder aún tienen adeptos. Además, muchos autores neorrealistas consideran casi inevitables los conflictos militares entre potencias hegemónicas en auge y en decadencia. Por lo tanto, la pregunta decisiva es si el concebible ascenso de China y la India a la condición de grandes potencias en las próximas décadas, la consecuente pérdida relativa de poder de EEUU y la posible declinación de la importancia de los Estados europeos conducirán a un renacimiento de las «rivalidades de poder entre los grandes protagonistas» y posiblemente incluso a conflictos violentos. En teoría, los cambios fundamentales de poder pueden traducirse en tres constelaciones: «la guerra, la paz fría (una estabilidad basada en la competencia y la disuasión mutua), o la paz tibia (una estabilidad basada en la cooperación y la tranquilidad mutua). La guerra es la norma histórica; la mayoría de las transiciones de poder terminaron en conflictos armados» (Charles Kupchan 2001, p. 7).

Si no se comprueba que es posible integrar en forma gradual a China y la India en un sistema de multilateralismo eficaz, la nueva multipolaridad podría escalar hacia una desenfadada lucha de poder entre EEUU, China, la India y posiblemente la UE, lo que se traduciría en inestabilidad, conflicto y agitación constantes. De ese modo, se malgastarían las energías que se necesitan con urgencia para hacer frente al lado oscuro de la globalización (la pobreza, la destrucción del ambiente, el cambio climático y el colapso estatal). Sin duda, esta descripción de los cambios de poder en favor de Asia demuestra que la UE no puede limitarse a seguir desarrollando sus enfoques de gobernanza global, sino que necesita una «estrategia suprema» para dar cuenta del cambio global radical.

Aunque ya hace un tiempo que EEUU se muestran preocupado por la dinámica asiática, el pensamiento alemán y el europeo aún se encuentran, en última instancia, fuertemente determinados por un orden mundial trasatlántico. Por ejemplo, en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, Asia, China y la India son solo una preocupación menor. Esto pasa por alto el hecho de que, en las próximas décadas, Europa podría resultar marginada de la política mundial si no logra ampliar al máximo sus capacidades de gobernanza global. Lo que es seguro es que en el futuro, en comparación con EEUU, China y la India, todos los Estados nacionales europeos serán actores secundarios, con recursos de poder bastante limitados. Por ende, la UE terminará en la periferia de la política mundial si no encuentra soluciones comunes para estos desafíos. En general, bajo una considerable presión externa, la UE ha logrado implementar grandes reformas: por ejemplo, la descomposición del bloque del Este y la reunificación de Alemania impulsaron la Unión Monetaria Europea. Es probable que la dinámica de cambio proveniente de China y la India fuerce una aceleración en la formulación de una política exterior europea de orientación global.

El punto de partida de esa estrategia quizá no sea la cuestión de si China y la India se convertirán en actores poderosos, sino la de cómo usarán su creciente poderío. Desde el punto de vista europeo, tres elementos son de particular importancia:

1. Europa podría desempeñar un papel de catalizador y protagonista principal dentro de un multilateralismo justo y eficaz, que estará cada vez bajo más presión debido a la intimidatoria «competencia de las grandes potencias».
2. Europa debe evaluar y adaptar sus estrategias en los ámbitos de la gobernanza global particularmente afectados por el ascenso de las potencias asiáticas.
3. Europa debe establecer sociedades estratégicas con China y la India, pero sin descuidar las relaciones con EEUU.

Ante la amenaza que enfrenta la política multilateral... ¿actuará la UE como catalizador de un multilateralismo justo y eficaz?

Sobre el trasfondo de reflexiones sobre el cambio radical que implica el paso de una constelación de poder unipolar a otra multipolar, es claro que es imposible que el desarrollo en dirección a una arquitectura de gobernanza global cooperativa, caracterizada por un multilateralismo justo, se produzca por sí mismo; en cambio, requiere un esfuerzo político a gran escala de los actores globales interesados. Si este proceso fracasara, la consecuencia sería un recrudescimiento de la «competencia entre las grandes potencias»: «La opción (...) se plantea entre un multilateralismo eficaz y o bien un retorno gradual al mundo de la competencia entre las grandes potencias, o bien un mundo abrumado por las fuerzas perturbadoras, o ambos» (Richard Haass 2005, p. 17).

Dentro de ese contexto, Europa tiene que desempeñar un papel fundamental. Por un lado, debe llevar adelante su rol de protagonista importante de un enfoque político multilateral. Por el otro, puede aprovechar la corriente que podría originarse si a la UE se le atribuye globalmente el papel de actor internacional inclinado (principalmente) hacia el equilibrio. Si Europa logra ser eficaz en esta exigente esfera, la UE podría asumir un papel clave en la transición de una constelación de poder unipolar a otra multipolar, contribuir a poner límites al conflicto y garantizar la estabilidad del sistema internacional.

Para emprender esa tarea, la UE debe desarrollar estrategias a fin de superar las trampas que se le presentan al multilateralismo en la transición a la multipolaridad. En ese sentido, existen tres mecanismos importantes.

Para la superpotencia única, será difícil despedirse del «dominio global»

En términos generales, es difícil para las superpotencias mutar de una estrategia de «dominio global» al concepto de «liderazgo global o compartido». Hoy en día, ésa es la situación de EEUU, como sostiene Brzezinski, un reconocido académico y asesor de política internacional de varios presidentes de ese país. Brzezinski (2004, p. 216) cita primero a Peter Bender (2003, p. 155), quien compara el desmedido poder actual de la superpotencia EEUU con la dominación del Imperio Romano: «Las potencias mundiales sin competencia pertenecen a una categoría sin igual. No aceptan a nadie como par y enseguida describen a sus seguidores leales como amigos o *amicus populi Romani*. Ya no luchan, solo castigan. Ya no participan en las guerras, solo crean paz. Se indignan terriblemente cuando un vasallo no actúa como tal». Brzezinski comparte el punto de vista de Bender y agrega: «Uno se ve tentado de agregar que no invaden otros países, solo liberan. El autor escribió lo precedente antes del 11 de septiembre, pero su comentario condice sorprendentemente bien con la postura de algunos responsables de tomar decisiones políticas en EEUU» (Brzezinski 2004, p. 216). Como Brzezinski tiene razón, ni siquiera en un gobierno demócrata los impulsos continuos hacia la estabilización o hacia un mayor desarrollo del sistema multilateral son una reacción automática de EEUU. Por ende, la UE debería afilar su perfil de política exterior en esa dirección; no como un socio *junior* de Washington, sino como principal instigador.

El «multilateralismo transatlántico» del siglo xx ya no es una opción

Un desafío aún más fundamental radica en el hecho de que el «multilateralismo justo» del futuro no puede surgir del multilateralismo «occidental» o «transatlántico» de las últimas décadas. Esta posibilidad se ve debilitada por la siguiente dinámica:

- Las posturas unilaterales de la política internacional estadounidense en los últimos años, cuya persistencia destaca Brzezinski.
 - Los límites del multilateralismo internacional clásico, que se han puesto de manifiesto gracias a la creciente importancia de los actores privados (corporaciones multinacionales, ONG y demás actores de la sociedad civil), como así también la complejidad creciente de la globalización, que requiere un grado de control político que va más allá del Estado nacional y es demasiado para las organizaciones internacionales existentes: la crisis de los «foros de gobernanza global inclusivos» (como la OMC, la ONU, el Protocolo de Kyoto) y la creciente importancia de las formas exclusivas de la «gobernanza global por clubes» (la tendencia hacia los acuerdos bilaterales de comercio, las alianzas contra el Protocolo de Kyoto, el ascenso del G-7/8 en lugar de la utilización de la ONU como un núcleo de cooperación global, la Coalición de la Voluntad en Irak) indican la debilidad del sistema multilateral establecido.
 - El ascenso de China y la India, que está cambiando de manera significativa las constelaciones de poder global y erosionando el proyecto de un multilateralismo controlado principalmente transatlántico.
- Por lo tanto, es necesario reinventar el multilateralismo. La UE debería llevar a cabo esfuerzos sustanciales para cooperar en este punto. Sin embargo, en la actualidad, la debilidad relativa de la política exterior europea solo reafirma el vacío dejado por Estados Unidos en las organizaciones internacionales.

EEUU, China, la India: los conceptos clásicos de Estado, poder y soberanía determinan la política mundial

En China y la India, los conceptos clásicos de soberanía, poder y Estado nacional dominan el pensamiento de los grandes sectores de la elite política, pese a que estos Estados utilizan la retórica multilateral. Estas perspectivas provienen sobre todo de la percepción por parte de los «países emergentes» de que hoy en día su potencial de comercio nacional e influencia en la política mundial se incrementan en lugar de deteriorarse. La percepción europea se encamina precisamente en sentido contrario. En la UE, los responsables de tomar decisiones aprenden poco a poco, en el contexto de los debates por la globalización, que frente al alcance limitado de la política nacional y la creciente importancia de las interdependencias globales, acciones como la delegación de soberanía, por ejemplo, a la UE, o la gestión conjunta de la gobernanza nacional y la capacidad directiva a través de la cooperación internacional, o la modificación del concepto de no intervención (por ejemplo, cuando la protección de los derechos humanos choca con el principio de no injerencia en asuntos internos) son respuestas necesarias para mantener la capacidad política para actuar y resolver problemas en un mundo globalizado. Es interesante que la concepción clásica de la soberanía, el poder y el Estado que sostienen China y la India coincida con el pensamiento político del actual gobierno de EEUU. La idea de que el «multilateralismo es un concepto para los Estados débiles», como intentó explicar a los europeos el neoconservador Robert Kagan durante el debate sobre Irak, también tiene muchos adeptos en las potencias asiáticas en ascenso.

En este contexto, resulta evidente que, en la actualidad y en un futuro cercano, la UE es la figura más influyente en términos de estabilización y «reinención» del multilateralismo. Esto no necesariamente implica buenas noticias para el futuro de éste, ya que no se sabe a ciencia cierta si la UE podrá desempeñar ese papel. Sin duda, debe desarrollar una autocomprensión fundamentalmente nueva como actor de la política mundial. Si Europa pretende mantener su apoyo al concepto de un orden mundial multilateral eficaz y justo, la clave es superar el modelo establecido que coloca a la UE como un socio *junior* de EEUU o, incluso, como un socio «casi a la par» de Washington, y asumir el rol de un –o probablemente *el*– impulsor fundamental de un renacimiento del multilateralismo. Todavía está por verse si Europa es capaz de demostrar tal fortaleza. En caso de que esa reorientación falle, no solo es de temer que se produzca un lento deterioro del multilateralismo, sino que también es probable que Europa quede relegada a la periferia de un orden mundial Asia-Pacífico, modelado por EEUU, China y la India.

Iniciativas para fortalecer y modernizar el multilateralismo

La UE debe dejarles bien en claro a los principales actores globales, pero especialmente a las potencias intermedias como Brasil, Rusia, Sudáfrica e Indonesia, que si bien las organizaciones multilaterales tienen debilidades (que deben identificarse y mejorarse), no queda alternativa: Europa debe convertirse en el punto de cristalización de una «coalición de la voluntad» para el desarrollo de la arquitectura de la gobernanza global. El punto de partida de esta coalición debe ser el argumento central según el cual una competencia por el poder global institucionalmente ineficaz (a través de la ONU, la OMC, las instituciones de Bretton Woods y demás) en la transición de un orden mundial cuasi unilateral a otro multipolar sería peligrosa e irresponsable. Un imperio estadounidense será tan poco aceptado por la comunidad internacional como un posible imperio asiático. Martin Wolf, un autor no precisamente conocido por ser un entusiasta del multilateralismo, tiene razón cuando escribe (*Financial Times*, 14 de junio, 2006): «El mundo no aceptará a EEUU (o a cualquier otra potencia) como amo. (...) Las instituciones [globales] son fundamentales (...) y deben diseñarse para que funcionen». Esto no sucederá sin la cooperación de quienes tienen la capacidad de actuar. Es un buen presagio que Europa (en cooperación con otros actores) pueda y deba asumir este rol por medio de iniciativas eficaces para persuadir a EEUU, China y la India de que tomen ese camino; porque, en el futuro inmediato, las tres principales potencias estarán preocupadas, básicamente, por pelear entre sí por el poder. Por último, desde la perspectiva europea, se trata de promover un sistema internacional caracterizado por estructuras y reglas que le garanticen a Europa, que está perdiendo poder en términos relativos (en comparación con Asia), la posibilidad de ejercer influencia en el orden mundial de 2025.

Foros de gobernanza global

La UE debe, en particular, lanzar iniciativas en los foros de gobernanza global, donde, debido al ascenso de China y la India, los parámetros de poder y la dinámica de desarrollo han cambiado significativamente y surgen tendencias que se oponen a los intereses europeos. Además, en todas las áreas donde los problemas mundiales relevantes no puedan resolverse sin la participación de China y la India, la UE debe elaborar estrategias de cooperación e intervención en relación con los gigantes asiáticos. A modo de ejemplo, podemos citar tres áreas de gobernanza global¹:

La trascendencia de la política climática, energética y de sustentabilidad crece día a día: El cambio climático se convertirá en uno de los problemas internacionales más importantes de las próximas décadas, ya que será casi imposible alcanzar el objetivo de dos grados que pretende la UE como límite máximo del aumento en la temperatura global sin realizar grandes esfuerzos en términos de política climática, con las correspondientes consecuencias sobre las políticas socioeconómicas y de seguridad de cambios climáticos trascendentales (WBGU, [Consejo Consultivo Alemán sobre Cambios Mundiales], 2007). China ya es responsable del 16,5% de las emisiones de dióxido de carbono y la India, del 4% (Alemania, del 3,5%). En 2025 y 2050, la emisión de dióxido de carbono mundial producida por China podría ser del 25% y 40% respectivamente.

En 2015, las necesidades energéticas de China prácticamente se duplicarán, mientras que el consumo de energía de la India aumentará en casi 50%. Solo el aumento de las importaciones puede saciar la sed de energía de estos dos países. China ya importa 45% del petróleo que necesita; se espera que en 2030 sus importaciones alcancen cerca de 75%. Como las reservas energéticas mundiales están en su mayoría en regiones en crisis, como Medio Oriente, el Cáucaso, África y Rusia, la estabilidad y la seguridad internacionales dependerán en buena medida de la capacidad de EEUU, China, la India y la UE de manejar de manera institucional la competencia por los recursos energéticos o, de lo contrario, los conflictos cada vez mayores por los recursos desencadenarán o acelerarán procesos de desestabilización

¹ No se abordarán aquí en detalle las cuestiones de política de seguridad (como las crisis de Irán y Corea del Norte o la lucha contra el terrorismo). Ver Bergsten et al. (2006, pp. 118 y sig.).

regional. La colisión actual entre Occidente y la China por la estrecha relación del gigante asiático con los gobiernos de Sudán, Irán y Venezuela demuestra con claridad el enorme potencial de conflicto en la competencia por los recursos energéticos mundiales.

El problema de la sustentabilidad, desatendido en la última década, volverá a ser el tema central de la política mundial debido a la enorme demanda energética de China y la India y a la incapacidad de los países pertenecientes a la (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de mejorar sus balances energéticos y climáticos. Si fallan los esfuerzos para lograr sustentabilidad global, el recrudecimiento de la geopolítica y los conflictos por las reservas y los recursos energéticos y los costos del cambio climático modelarán el futuro del sistema internacional.

El papel de la UE es crucial, en particular, en la segunda fase del Protocolo de Kyoto. Será importante guiar a China, la India y Brasil para que, poco a poco, asuman la responsabilidad de reducir las emisiones de dióxido de carbono. Es probable que falle el primer intento por comprometer a estos Estados en la reducción, pero es factible negociar con China y la India para que incrementen significativamente la proporción de energía renovable en su suministro nacional y, además, lanzar alianzas de política energética con las economías más veloz crecimiento mundial, orientadas hacia el beneficio mutuo.

Desafíos en la política de desarrollo internacional: La influencia de la política de desarrollo occidental (y también europea) se basa en la combinación del poder financiero de los países donantes, su atractivo como economías fuertes y prósperas y su capacidad de establecer la agenda internacional para la política de desarrollo. Muchos elementos sugieren que estos tres pilares de la supremacía de los países industrializados en la cooperación para el desarrollo internacional podrían deteriorarse gradualmente debido al nuevo rol de China y, en el futuro, también al de la India. Además, esta dinámica afecta a las políticas europeas de desarrollo.

En primer lugar, China no cuestiona aún la hegemonía financiera de los Estados donantes occidentales en la cooperación para el desarrollo internacional, pero en vista de sus altas reservas de divisas, el gobierno chino está en posición de cambiar el mapa de las políticas de desarrollo. Al principio de esta década, Angola prefirió un crédito otorgado por China de 2.000 millones de dólares estadounidenses, destinado a una inversión en infraestructura, en lugar de un ofrecimiento del Fondo Monetario Internacional (FMI) a una tasa de interés menor y sin las típicas condiciones impuestas por la organización de Washington. A cambio, China se aseguró el acceso a la industria petrolera de Angola. El temor de que la creciente participación china en la política de desarrollo pueda originar un deterioro de los estándares ambientales, sociales, de derechos humanos y de gobernanza establecidos por los países donantes occidentales está totalmente justificado, dada la estrecha colaboración de China con « socios difíciles» como Zimbabwe, Sudán y Argelia.

En segundo lugar, algunos observadores confirman que, poco a poco, China está aumentando su «potencial de poder blando» basándose en su atractivo económico y cultural y en su capacidad de liderazgo político. Durante la última década, China se ha convertido en un importante protagonista económico, pero también político, en África y América Latina. En Asia, ha desplazado a Japón de su rol de líder. Un informe de la UE sobre los intereses estratégicos europeos con respecto a China destaca que: «En los últimos cinco años, la percepción de China en Asia, y en particular en el sudeste asiático, ha cambiado. La región ve a China como una fuente de ideas e innovación. Eso es nuevo». (EIAS – Nomisma 2005, p. 31).

En tercer lugar, China ha implementado una estrategia de desarrollo que no es congruente ni con el (pos-)Consenso de Washington anglosajón ni con el concepto de «economía social de mercado». En lugar de una economía de mercado social o libre, democracia e intervención de los países industrializados en los asuntos internos de los países en desarrollo (derechos humanos, buena gobernanza), China se orienta hacia un concepto de economía de mercado planificada, normas autoritarias y el principio de no intervención en asuntos internos. En África, América Latina y Asia, este «Consenso de Beijing» (Ramo 2005) tiene cada vez más adeptos, en buena medida debido al fracaso de numerosos programas de ajuste estructural iniciados por el Banco Mundial y el FMI a partir de la década de 1980; además, los asesores económicos chinos tienen cada vez más escuchas interesados en los fundamentos del milagro

económico del Reino Medio. La capacidad bastante ilimitada de definir la agenda que ha tenido el mundo occidental desde el fin del conflicto Este-Oeste se encuentra hoy en tela de juicio.

La política de desarrollo de la UE debe adaptarse a esta nueva competencia, que emerge porque China y la India están convirtiéndose poco a poco en los nuevos países donantes. La UE debería plantearse el objetivo de convertir las contribuciones de Europa (UE más los Estados miembro) a las inversiones de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (ODA, por su sigla en inglés) de alrededor de 55%, en un grado equivalente de influencia europea en la política de desarrollo. Mediante una división clara del trabajo entre las políticas de desarrollo de los Estados miembro y la Comisión Europea, así como la agrupación de votos de los miembros europeos de organizaciones multilaterales, en unos diez años sería posible tener el mismo peso político en la política de desarrollo global que tiene hoy el Banco Mundial. Ningún Estado nacional europeo puede dar semejante salto político; sin embargo, la UE (si tiene la voluntad política) estaría en posición de darlo.

Desafíos en los sistemas de innovación global: Las estrategias de gobernanza global de la UE dependen del atractivo económico y tecnológico de Europa. Por lo tanto, la posición de los países europeos en la competencia global por la innovación es la contracara de la potencial influencia global de la política europea. Durante décadas, la innovación de la economía mundial se ha concentrado en los países industrializados occidentales. El impulso hacia la modernización de Japón desde la década de 1960 y los procesos de actualización industrial de las economías medianas, como Corea del Sur y Taiwán, han modificado este escenario y agregado un polo de innovación asiático a los dos polos de innovación previos, EEUU y la EU, aunque la jerarquía dentro del sistema de innovación global no ha cambiado esencialmente.

Si, en las dos próximas décadas, China y la India logran la transición de la producción con uso intensivo de mano de obra para el mercado mundial a la producción basada en el conocimiento y la tecnología con tanto éxito como Corea del Sur y Taiwán en las décadas de 1970 y 1980, este proceso, debido al tamaño de las dos economías, acarreará un cambio radical en las actividades globales de innovación. Los primeros signos de este cambio son visibles: la India tiene sobre todo algunos polos de innovación interesantes basados en nuevas tecnologías de la comunicación (el «fenómeno Bangalore»); en China, se observan admirables procesos de aprendizaje industrial; ambos países invierten por encima del promedio en investigación, desarrollo y educación tecnológica. La pregunta decisiva es si, en las próximas dos décadas, los dos conductores asiáticos del cambio global se convertirán, debido a su tamaño, en actores importantes en el nivel intermedio de complejidad o en polos de innovación donde se impulsan las tecnologías globales de punta (Altenburg 2006). Por ejemplo, el gobierno chino ha expresado su ambición de, en un futuro, estar entre los pioneros del desarrollo de tecnologías renovables, con el propósito de ayudar a dar forma a la transición del sistema energético global, que pasará de la era fósil a la era de las energías renovables. El gobierno indio invierte en la elaboración de una ventaja competitiva en los sectores de servicios basados en informática. Si China o la India logran alcanzar el liderazgo mundial en una importante cantidad de campos tecnológicos, Asia podría transformarse en el nuevo centro de innovación de la economía mundial.

Desde la perspectiva europea, estas dinámicas traen aparejado un sinfín de oportunidades y riesgos. Algo es seguro: el actual nivel de prosperidad de Europa y la posición de la UE en la arquitectura de la gobernanza global solo perdurará en el largo plazo si se genera un gran impulso innovador en el área económica europea. Por un lado, los procesos de actualización tecnológica en Asia implican mayores mercados exportadores para los proveedores europeos de tecnología y conocimiento; por el otro, la competencia en materia de innovación crece en todo el mundo, y por lo tanto Europa debe defender su lugar de polo de innovación importante dentro de la economía global. Tanto la UE como las empresas, las universidades y las instituciones de investigación y desarrollo europeas deben elaborar estrategias en relación con China y la India, a fin de beneficiarse con la dinámica tecnológica de los impulsores asiáticos; y, además, con el propósito de que Europa cumpla un papel influyente en la política mundial.

Bibliografía

- Altenburg, Tilman: «Opportunities for Asian countries to catch up with knowledge-based competition» en B.-A. Lundvall, I. Patarapong y J. Vang (eds.):
- Asia's Innovation Systems in Transition*, Cheltenham/Northampton, 2006, pp. 21–53.
- Bender, Peter: «America: The New Roman Empire» en *Orbis* 47(1), 2003, pp. 145–159, p. 155.
- Bergsten, Fred et al.: *China: the Balance Sheet*, Nueva York, 2006.
- Brzezinski, Zbigniew: *The Choice. Global Domination or Global Leadership*, Nueva York, 2004.
- EIAS-Nomisma: «The European Union's Strategic Interest in East Asia», informe preparado para la Comisión Europea, Junta Directiva General de Relaciones Exteriores, Consorcio del Instituto Europeo sobre Estudios Asiáticos / Nomisma, Bruselas, 2005.
- Fukuyama, Francis: *America at the Crossroads*, Yale University, 2006.
- Haass, Richard: *The Opportunity*, Nueva York, 2005.
- Humphrey, John y Dirk Messner: «China and India as Global Governance Actors» en *IDS Bulletin* vol. 37 Nº 1, 2006.
- Kaplinski, Raphael (ed.): «Asian Drivers: Opportunity and Threats» en *IDS Bulletin*, número especial, vol. 37, Nº 1, 2006.
- Kennedy, Paul: *Aufstieg und Fall der großen Mächte*, Francfort, 2000.
- Kupchan, Charles et al.: *Power in Transition: the Peaceful Change of International Order*, United Nations University Press, Nueva York, 2001.
- Kupchan, Charles: *Die europäische Herausforderung*, Munich, 2003.
- Mackinder, Herbert J.: «The Geographical Pivot of History» en *Geographical Journal*, vol. 23, 1904.
- Messner, Dirk: «EU as Protagonist of Multilateralism» en *IPG* 1/2007, p. 27.
- Müller, Harald: *Weltmacht Indien*, Francfort, 2006.
- Ramo, Joshua: *The Beijing Consensus*, Foreign Policy Centre, Londres, 2005.
- Rifkin, Jeremy: *Der Europäische Traum. Die Vision einer leisen Supermacht*, Francfort-Nueva York, 2004.
- Steingart, Gabor: *Weltkrieg um Wohlstand. Wie Macht und Reichtum neu verteilt werden*, Munich-Zürich, 2006.
- WBGU: *Klimawandel als Bedrohung für die internationale Sicherheit*, Berlín, en prensa.
- World Bank: *China and India. Learning from Each Other*, Washington, 2006.

Dirk Messner es director del Instituto Alemán de Desarrollo (IAD): <www.die-gdi.de>.

Texto traducido de:
Dirk Messner: «The European Union: Protagonist in a Multilateral World Order or Peripheral Power in the 'Asia-Pacific' century?» en *Internationale Politik und Gesellschaft* 1/2007, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007.

Traducción: Verónica Mastronardi

Buenos Aires, marzo de 2007
Nueva Sociedad
Defensa 1111, 1ªA
Buenos Aires, Argentina
<nuso@nuso.org>



NUEVA
SOCIEDAD

es un proyecto de



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG