

Desafíos para la política exterior europea en 2012

Una Europa geoeconómica



Desafíos para la política exterior europea en 2012

Una Europa geoeconómica

Primera impresión en España en 2011 por
FRIDE

© FRIDE 2011

FRIDE
A EUROPEAN
THINK TANK FOR GLOBAL ACTION

C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª
28001 Madrid (España)
Tel.: +34 91 244 47 40
Fax: +34 91 244 47 41
fride@fride.org
www.fride.org

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo público. Las ideas expresadas por los autores no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE.

Editores: Ana Martiningui y Richard Youngs.

Diseño de portada e interior: Daniela Rombolá

Foto de portada: SXC.hu

ISBN: 978-84-615-6281-7 (Impreso)

Impreso en España por Artes Gráficas Villena

Desafíos para la política exterior europea en 2012

Una Europa geoeconómica

Ana Martiningui y Richard Youngs (eds.)

FRIDE
A EUROPEAN
THINK TANK FOR GLOBAL ACTION

Índice

	EL FUTURO GEOECONÓMICO / Richard Youngs	11
1-	LA CRISIS DEL EURO Y LA GEOECONOMÍA EUROPEA / Pedro Solbes	17
2-	GEOECONOMÍA Y GOBERNANZA GLOBAL / Giovanni Grevi	25
3-	EL FUTURO DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA / Jos Boonstra	37
4-	¿UNA ALEMANIA GEOECONÓMICA? / Kristina Kausch	47
5-	LA DIPLOMACIA COMERCIAL DE ESPAÑA, FRANCIA Y REINO UNIDO / Nika Pristan y José Ignacio Torreblanca	55
6-	ASIA COMO NÚCLEO GEOECONÓMICO / Gauri Khandekar	65
7-	¿NUEVAS OPORTUNIDADES EN ORIENTE MEDIO? / Ana Echagüe y Barah Mikail	75
8-	EL ASCENSO DE AMÉRICA LATINA / Susanne Gratius	85
9 -	ACERCARSE AL CASPIO / Natalia Shapovalova	95
10-	¿EL DESPEGUE DE ÁFRICA? / Oladiran Bello y Manuel Manrique	105

Autores

Oladiran Bello es investigador en FRIDE

Jos Boonstra es investigador *senior* en FRIDE

Ana Echagüe es investigadora en FRIDE

Susanne Gratius es investigadora *senior* en FRIDE

Giovanni Grevi es investigador *senior* y coordinador de investigación en FRIDE

Kristina Kausch es investigadora *senior* y coordinadora de investigación en FRIDE

Gauri Khandekar es investigadora *junior* en FRIDE

Manuel Manrique es investigador *junior* en FRIDE

Ana Martiningui es responsable de comunicación y editora en FRIDE

Barah Mikail es investigador *senior* en FRIDE

Nika Prislán es asistente de investigación en la oficina de Madrid del European Council on Foreign Relations

Natalia Shapovalova es investigadora en FRIDE

Pedro Solbes es presidente de FRIDE, ex ministro español de Economía y Hacienda y ex comisario europeo

José Ignacio Torreblanca es director de la oficina de Madrid e investigador *senior* del European Council on Foreign Relations

Richard Youngs es director general de FRIDE

Acrónimos

AAC	Acuerdo de Asociación y Cooperación
AAE	Acuerdo de Asociación Económica
AIE	Agencia Internacional de la Energía
ALC	Acuerdo de Libre Comercio
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APC	Acuerdo Preferencial de Comercio
ASEAN	Asociación de Naciones del Sureste Asiático
ASEM	Reunión Asia-Europa
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BERD	Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo
BM	Banco Mundial
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica
CCG	Consejo de Cooperación del Golfo
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CSNU	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
DfID	Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido
EAU	Emiratos Árabes Unidos
ECOFIN	Consejo de Asuntos Económicos y Financieros
EES	Estrategia Europea de Seguridad

EE UU	Estados Unidos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCO	Foreign and Commonwealth Office
FEEF	Fondo Europeo de Estabilidad Financiera
FMI	Fondo Monetario Internacional
IED	Inversión Extranjera Directa
ITGI	Interconector Turquía-Grecia-Italia
MAP	Proceso de Evaluación Mutua
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAC	Política Agrícola Común
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PEV	Política Europea de Vecindad
PIB	Producto Interior Bruto
PP	Partido Popular
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
SPRING	Apoyo a la Asociación, la Reforma y el Crecimiento Inclusivo
TAP	Gasoducto transadriático
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas

El futuro geoeconómico

Richard Youngs

Al final de cada año, el equipo de FRIDE hace un repaso a los posibles desafíos para la política exterior de la Unión Europea (UE) durante los siguientes 12 meses. El hilo conductor para 2012 será la geoeconomía, un concepto cada día más presente en la definición de la política exterior de Bruselas. La crisis del euro y los cambios de poder mundial requieren una más activa e inmediata dedicación a los intereses económicos. Para muchos analistas, estamos experimentando un “retorno de la geoeconomía”. Parece que se ha desempolvado un conjunto de ideas que cayó en el olvido durante el optimismo de los 90. En 2012, será cada vez más relevante para la política exterior europea.

Con el objetivo de contribuir a estos primeros debates, nuestro equipo ha examinado de cerca las dimensiones geoeconómicas de las políticas europeas en una serie de regiones, poniendo de relieve las nuevas iniciativas internacionales de Estados miembros clave, que demuestran su claro interés económico. En este sentido, hemos analizado el papel de la geoeconomía en las políticas exteriores de Alemania, Francia, España y Reino Unido. Asimismo, hemos prestado especial atención a las tendencias emergentes en Asia, Oriente Medio, América Latina, África y el Mar Caspio. En cada región, el equipo de FRIDE ha identificado las oportunidades y los riesgos geoeconómicos clave para la UE en 2012. En

otros capítulos se ha estudiado el posible impacto de la geoeconomía en la posición europea ante la gobernanza global y los dilemas de seguridad. En su artículo, Pedro Solbes, ex ministro español de Economía y Hacienda y ex comisario europeo de Asuntos Económicos y Monetarios, afirma que en 2012 habrá que prestar mucha más atención a las dimensiones exteriores de la crisis del euro.

La geoeconomía implica el uso de habilidades políticas para fines económicos, centrarse en los resultados económicos y el poder económico relativo, buscar controlar los recursos, establecer una mayor conexión entre el Estado y el sector empresarial, y la primacía de la seguridad económica sobre otras formas de seguridad. Existe la creencia generalizada de que la crisis da una mayor relevancia a la dimensión geoeconómica en el tablero internacional. Para que la UE recupere el terreno perdido, debe afinar su enfoque geoeconómico. Asimismo, se considera un pilar central del orden mundial “no occidental” emergente.

La pregunta que surge es qué tipo de política geoeconómica deberían seguir los Estados miembros de la UE. Está claro que la geoeconomía tendrá una gran influencia en las estrategias para combatir la crisis, pero hay diferentes formas y grados. El poder geoeconómico implica distintas cosas para distintos actores. ¿Qué forma tomará en las políticas europeas en 2012? ¿Qué implicaciones tendrá para las iniciativas de la Unión en distintas regiones y áreas? ¿En qué tipo de poder geoeconómico se está convirtiendo la UE y a qué debería aspirar? ¿Cómo afectarán estas cuestiones a las principales decisiones que tendrá que tomar la Unión?

Los Estados miembros buscan cada vez más asegurar acuerdos e inversiones, y esta tendencia seguirá aumentando. Muchos gobiernos han declarado abiertamente que su prioridad serán las exportaciones, las inversiones y los intereses materiales. En muchas regiones, la financiación exterior y la cooperación al desarrollo europeas parecen

alinearse cada vez más con el sector privado. Por lo menos en algunos lugares, la UE corre el riesgo de no hacer nada más que suplicar para que le otorguen contratos comerciales. Puede que esto ofrezca buenos resultados en el corto plazo, pero crea la impresión de una visión exterior cada vez más limitada.

Dada la crisis económica y la fuerte competencia que suponen las potencias emergentes, la geoeconomía inclinará la balanza aún más hacia el bilateralismo, lejos de los enfoques europeos comunes. Cada vez más, los Estados miembros compiten para lograr acceso comercial a los nuevos mercados, pero no ha habido el mismo nivel de coordinación en el ámbito de la Unión Europea. Asimismo, a pesar de una mayor diplomacia comercial, en la mayoría de los mercados las empresas europeas se enfrentan a una fuerte competencia por parte de productores no occidentales en todos los sectores. En 2012, la UE tendrá que analizar si el amplio despliegue de iniciativas que tiene previsto –desde las negociaciones sobre futuros acuerdos de libre comercio en Asia y América Latina hasta proyectos energéticos en el Caspio y los recién creados marcos políticos estratégicos en el sur del Mediterráneo y el África subsahariana– alcanza resultados tangibles y significativos.

No obstante, sería prematuro decir que la geoeconomía está acabando con las demás dimensiones de la política de la UE. Muchos capítulos de este libro demuestran cómo, en algunos casos, siguen prevaleciendo la política y la seguridad. Con relación a sus flujos internos, el comercio europeo global y las inversiones siguen siendo limitados. Ha habido un aumento del enfoque geoeconómico hacia Asia, pero un declive hacia América Latina. En Oriente Medio y el África subsahariana, se han intensificado los esfuerzos en materia de comercio e inversiones, pero todavía queda mucho potencial que explorar en la región.

Nuestros analistas subrayan que, en términos generales, en 2012 la inversión en la seguridad disminuirá y el centro de gravedad de la

política exterior de la UE girará cada vez más hacia la geoeconomía. En cualquier caso, en la mayoría de las áreas, la economía no sustituirá a la política por completo, sino que se prestará menos atención a la coordinación entre ambos aspectos. Hace falta un enfoque distinto hacia las cuestiones diplomáticas y de seguridad que ayude a consolidar los intereses geoeconómicos. Esto se hace más patente en la feroz competición por la energía del Caspio. Se podría decir que la geoeconomía va en línea con el tradicional papel de la UE de ser un “gigante económico, pero un enano político”. No obstante, en muchas regiones ha dejado entrever una fuerte desconexión entre los intereses económicos y los geopolíticos. Cabe resaltar que los ministros de Asuntos Exteriores han estado más bien ausentes en la gestión de la crisis.

Este nuevo enfoque no significa que la UE haya abandonado el multilateralismo. En términos muy amplios, actualmente la Unión se encuentra entre la interdependencia liberal y un modelo de suma cero para la supervivencia. Mientras que los Estados miembros buscan inversiones y acuerdos comerciales bilaterales de manera más agresiva, no miran la geoeconomía de la misma forma en que China y, hasta cierto punto, Estados Unidos (EE UU), planean para hacerse con el control de recursos estratégicos y nódulos de transporte en el sistema global. Sin embargo, puesto que muchos organismos multilaterales se enfrentan a dificultades a la hora de actuar, Bruselas tendrá que fortalecer su compromiso en las principales cumbres y otros momentos clave en 2012, con el fin de evitar que la geoeconomía acabe perjudicando aún más la gobernanza.

En resumen, nuestro análisis demuestra que es necesario evitar que la atención prioritaria de los gobiernos europeos sobre los resultados comerciales inmediatos acabe siendo ni una cosa ni la otra: ni un esfuerzo unido y coordinado para usar las herramientas políticas para aumentar el control sobre los activos económicos en el largo plazo, ni una orientación coherente y genuina hacia las normas multilaterales.

Los enfoques europeos hacia la geoeconomía parecen desviar la atención de las cuestiones de gobernanza política y la cooperación multilateral, pero sin animar a los Estados miembros a reunir todos sus recursos para alcanzar la forma purista del control y la *realpolitik*.

Una interpretación más positiva es que ese enfoque emergente podría acabar siendo una forma equilibrada de la geoeconomía. En otras palabras, la búsqueda de logros comerciales orientada a los resultados, sin un debilitamiento excesivo de las normas. Pero para lograr esa mezcla, hace falta actuar de manera más oportuna y menos *ad hoc*. Lo mejor para salir de la crisis son políticas externas que estén motivadas por intereses materiales pero que se lleven a cabo dentro de un marco que encaje mucho mejor con el amplio abanico de objetivos geoestratégicos de la UE. Las decisiones que se tomen en 2012 determinarán cuán positiva será la Europa geoeconómica.

1. La crisis del euro y la geoeconomía europea

Pedro Solbes

En 2012, la agenda de la Unión Europea seguirá estando dominada por la crisis del euro. Y es muy probable que en muchos ámbitos las cosas empeoren antes de que empiecen a mejorar. Existen diversos aspectos de la crisis de la moneda única que solo últimamente están recibiendo la debida atención. Entre ellos se encuentran las cuestiones políticas e internacionales de los problemas económicos a los que se enfrenta Europa. Las preocupaciones sobre la legitimidad de la toma de decisiones en materia económica tendrán un impacto significativo en todo el proceso de integración europea. Asimismo, los efectos de la crisis en las políticas exteriores también serán motivo de atención en los próximos 12 meses. En 2012, Bruselas debería llegar a soluciones pactadas. La flexibilidad de una UE a dos velocidades, que ayudaría a estabilizar la crisis del euro internamente, podría afectar seriamente a los fundamentos de una acción exterior geoeconómica unificada.

Mayor unidad, mayores divergencias

La crisis económica ha puesto de manifiesto la debilidad tanto de la economía europea como del euro. Las limitaciones de la primera, la precariedad de la moneda única ante la crisis y los retrasos a la hora

de reaccionar frente a los problemas de la deuda soberana y del sector bancario han llevado a la UE al borde del abismo. Una crisis en principio manejable se ha convertido en un desafío existencial para el euro y la propia Europa. La recuperación económica parece ahora algo muy lejano. El débil crecimiento internacional y la crisis de la deuda soberana en la eurozona, sobre todo en el segundo semestre de 2011, han suscitado dudas no solo sobre la moneda única, sino también sobre el proyecto europeo en su conjunto.

Para algunos, una Europa más unida es la única manera de salir de la crisis. La tradicional idea alemana de pasar a un modelo más federal no es compartida por otros países, en particular Francia. La cumbre de diciembre de 2011 no logró el acuerdo de los Veintisiete y, por consiguiente, ha hecho girar la balanza institucional hacia un mayor intergubernamentalismo. Eso podría acarrear problemas a largo plazo, y no solo en relación al euro. No está claro hasta dónde se podrá avanzar realmente sin el federalismo, que no inspira confianza a muchos Estados miembros. En este sentido, Reino Unido podría acabar no siendo el único país problemático de la UE, ya que otros parlamentos nacionales podrían expresar cierta intranquilidad hacia las implicaciones políticas que conllevaría una mayor unión fiscal.

En cualquier caso, los avances en esa dirección aumentarán, aún más, las diferencias entre los países de la eurozona y el resto. Los temores ante mayores divisiones acapararán los debates en Reino Unido, en algunos Estados escandinavos y en algunos de los nuevos miembros europeos. La urgencia de la crisis ha obligado a menudo a los socios de la zona euro a tomar decisiones críticas sin involucrar a los demás países de la Unión Europea. Pero no son solo los procedimientos los que resultan discutibles sino también los posibles fundamentos políticos desestabilizadores que apoyan dicha forma *ad hoc* de poner en práctica las políticas. Está claro que a lo largo de 2012 los países de la eurozona harán todo lo posible para salvar el euro, incluso si eso implica poner en riesgo el actual modelo de integración europea.

La crisis ha puesto de manifiesto los riesgos de una moneda única y, por tanto, el deseo de unirse rápidamente al euro está disminuyendo entre los nuevos Estados miembros. Cumplir con los criterios de convergencia ya no es el único prerrequisito para beneficiarse de la unión monetaria. Los nuevos socios europeos tendrán que evaluar la sostenibilidad de unirse al euro y sus posibles riesgos, entre ellos los desequilibrios que podrían surgir en una economía con menor margen de maniobra como consecuencia de tener que abandonar el tipo de cambio como elemento de ajuste.

La creciente deriva hacia lo intergubernamental propiciada por Nicolas Sarkozy y Angela Merkel en la cumbre de diciembre no excluye la necesaria colaboración con el Ecofin, el Eurogrupo y la Comisión Europea. Con una mayor cooperación intergubernamental podrían aumentar las posibles divisiones entre los países de la eurozona y los demás miembros de la Unión.

Las consecuencias de la responsabilidad democrática de estas medidas tendrán que ser abordadas en 2012. Antes del anuncio del ahora ex primer ministro griego, Yorgos Papandreou, de la celebración de un referéndum sobre el paquete de rescate, ya se había empezado a debatir acerca de la posible salida o exclusión de un país del euro; así como sobre si sería o no posible crear una moneda alternativa que condujera a un euro más fuerte. Surgió el temor de que un posible voto en contra de las medidas de rescate resultara en la salida de Grecia del euro. Ante la preocupación que generó, la iniciativa fue retirada, pero quedó abierta la discusión: ¿deben someterse estas cuestiones a sufragio popular? En la práctica, habría que plantearlo antes de acceder a la moneda única. Pero ¿qué pasará en el futuro? Tiene sentido celebrar plebiscitos sobre la entrada de posibles nuevos miembros a la UE, pero legalmente sería muy controvertido hacerlo respecto al euro, sobre todo si han accedido a la Unión con esta condición. La práctica del referéndum sobre el euro debería limitarse a aquellos que gozan de una excepción que les permite no participar en la unión monetaria desde el inicio. En cualquier caso,

una salida de la moneda única acarrearía enormes problemas para el país en cuestión.

En 2012, probablemente vivamos nuevos debates sobre estas cuestiones que son fundamentales para determinar la responsabilidad democrática. Habrá que encontrar la manera de lograr soluciones aceptables para todos. Según las encuestas, la mayoría de los griegos desean permanecer en el euro pero, a su vez, se oponen a asumir las reformas necesarias para hacerlo. Numerosos expertos del mundo financiero han expresado sus dudas sobre la viabilidad de la moneda común en su forma actual, pero los Gobiernos europeos insisten en que no hay alternativas viables al euro, aunque sí se puede mejorar su gobernanza.

La crisis de Grecia, que empezó a principios de 2010, aún no se ha solucionado por completo. Se podría decir que la decisión inicial de no solicitar la ayuda del Fondo Monetario Internacional (FMI) para abordar la situación de los países con problemas ha sido un error, que ha obligado al diseño, aprobación y puesta en marcha de un mecanismo europeo de gestión de la crisis que ni se había planteado ni se deseaba cuando se firmó el Tratado de Maastricht. Todo ello sin contar con que al comparar la posición de la UE en la eurozona con el papel que el FMI jugó en la crisis latinoamericana, la Unión podría sufrir en 2012 el mismo tipo de deslegitimación que entonces padeció el Fondo. En los próximos meses, la economía y la política se entremezclarán cada vez más, pero hasta el momento los analistas económicos no han prestado mucha atención a esta dimensión política de la crisis.

Las implicaciones exteriores

Para mitigar la crisis hacen falta políticas exteriores más activas. Su profundidad aumenta la urgencia de cambiar el sistema actual de toma de decisiones en materia de economía internacional. El G7 ha sido

reemplazado por el G20, que se está convirtiendo en un organismo de acción inmediata ante la falta de un mecanismo de crisis global. Dado su éxito inicial, el Grupo podría llegar a convertirse en la máxima autoridad política que implementara las reformas necesarias para lograr un crecimiento mundial estable. Sin embargo, hasta ahora su éxito ha sido limitado y, según lo que se ha visto en la reciente cumbre de Cannes, ha tenido que volver a su rol de gestor de la crisis. La incapacidad europea para solucionar sus propios problemas ha desviado la atención del G20 de otras cuestiones urgentes. En 2012, la UE debe dejar de ser un freno y empezar a aportar soluciones al foro.

Las carencias del G20 están profundamente vinculadas a los problemas internos de la Unión Europea. El papel dominante del eje franco-alemán se ha hecho muy evidente desde la cumbre entre Francia y Alemania celebrada en Deauville en 2010 y se ha visto una vez más en las preparaciones de la cumbre de Cannes. Puede que este modo de respuesta sea esencial para actuar de manera rápida y eficaz para resolver los problemas de la eurozona, pero no ayuda a crear una visión más inclusiva de Europa. Así ha quedado de manifiesto con las reacciones ante las soluciones para la crisis en algunos países pequeños como Finlandia y Eslovenia y, sobre todo, en el Reino Unido, como se ha visto de forma expresa en la cumbre. La reunión de diciembre de 2011 confirmó los peores temores sobre una quiebra en la unidad europea. En 2012, esta divergencia podría ampliarse a un mayor abanico de áreas y podría afectar también a la posición europea en los organismos internacionales. Intentar prevenir que las fisuras internas debiliten la acción exterior de la UE será uno de los principales desafíos para Bruselas.

En los últimos años, los países en desarrollo han disfrutado de una posición internacional fortalecida que les ha conducido no solo a un mayor crecimiento económico, sino que también les ha hecho ser menos vulnerables a los efectos de la crisis. A pesar del efecto contagio, el crecimiento global continuará proviniendo de estos países en los próximos años. El papel de las potencias emergentes en la gestión de

la economía mundial ha aumentado desde el inicio de la crisis. Estas economías ahora tienen un importante papel que jugar en las cuestiones internacionales. Bilateralmente, eso se ha visto en las peticiones europeas para que China aportara medios económicos al Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) para refinanciar la deuda soberana. De forma multilateral, también se ha podido apreciar en las demandas realizadas al FMI para conseguir fondos adicionales.

Desde la perspectiva de la UE, parecería que los cambios para mitigar la crisis están avanzando rápidamente, sobre todo en comparación con los procedimientos normales y la complejidad del proceso de toma de decisiones. Sin embargo, para otros países, para las organizaciones internacionales y para el mercado, los cambios son de una lentitud exasperante, opacos e insuficientes. Las reformas adoptadas en la cumbre de diciembre podrían indicar el comienzo de una nueva era, pero la complejidad de los procedimientos retrasará las medidas. Mientras esto siga así, los fundamentos de la goeconomía exterior de la Unión seguirán siendo demasiado débiles.

En cuanto al comercio, se ha evitado un regreso al proteccionismo, a pesar de las fuertes tensiones políticas generadas por las altas tasas de desempleo. Pero no ha habido un avance hacia una mayor liberalización en el contexto de la ronda de Doha. Si bien algunos países en desarrollo han usado su apoyo para intentar resolver algunos problemas comerciales (por ejemplo, China ha condicionado su apoyo al FEEF a cambio de ciertos requisitos comerciales), la Unión Europea ha podido jugar un papel importante en ese período, al aceptar a Rusia en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Como resultado de la crisis, la influencia relativa del sector bancario europeo se ha visto mundialmente afectada; no obstante, la presencia del sistema financiero europeo más allá del ámbito de la UE sigue siendo importante. El margen de maniobra para actuar fuera de las fronteras de Europa ha disminuido; ahora la prioridad es financiar

el mercado interno. En 2012, será imprescindible seguir la evolución de las estrategias internacionales de las entidades europeas, hecho en el que, hasta ahora, se han centrado escasamente los debates políticos. Mientras que la inversión europea ha sido considerable en los mercados emergentes, las dificultades a las que se enfrentan muchas compañías a la hora de expandir su alcance internacional han dejado mucho terreno todavía por explorar. Dado el bajo nivel de crecimiento previsto para la UE en 2012, aumentar la presencia internacional de sus empresas será fundamental para incrementar su rentabilidad. En este sentido, es necesario trasladar el discurso a la práctica. Como lo demuestran otros capítulos de este libro, los Estados miembros están llevando a cabo una serie de nuevas iniciativas bilaterales en el campo de las inversiones, que deberían desplazarse al ámbito de la Unión y dar lugar a iniciativas europeas conjuntas.

No hace falta, ni siquiera, pensar en la posibilidad de “desvincularse” de la economía estadounidense. Además, el potencial del crecimiento en gran parte de la eurozona continuará siendo bajo si las dimensiones internacionales de la llamada Estrategia 2020 –a través de la cual la UE se ha comprometido a aumentar su competitividad globalmente– no tienen un mayor impacto que las de su predecesora, la Estrategia de Lisboa. Datos recientes indican que los nuevos Estados miembros registrarán los mayores índices de crecimiento. Las pocas oportunidades de recuperación de la crisis han surgido gracias a la exportación a los nuevos mercados y a los emergentes. No obstante, en la salida de la crisis los diferentes países han seguido diversos enfoques, según la particular composición sectorial y geográfica de sus relaciones comerciales. Maximizar el alcance geoeconómico internacional y la competitividad mundial requiere una visión a largo plazo mucho más unificada. En este sentido, la visión de la UE hacia la goeconomía debería intentar limitar las divergencias internas que están surgiendo en la gestión europea de la crisis del euro. Lograr estos objetivos contrapuestos requerirá encontrar un delicado equilibrio y esfuerzos equitativos durante 2012.

Otro punto importante será la evolución del rol internacional del euro. A pesar de la crisis, la moneda única sigue jugando un papel fundamental en el sistema financiero internacional. Hasta el momento, el tipo de cambio no ha sufrido tanto como algunos habían pronosticado. Es cierto que la confirmación por parte del Banco Central Europeo (BCE) de no actuar como prestamista de último recurso en deuda soberana limitándose al sector financiero ha tenido un impacto negativo sobre el mercado, compensado en parte por la decisión de la Cumbre de Bruselas de no imponer demandas adicionales al sector privado en cuanto a la deuda soberana. La financiación no europea de la deuda seguirá sobre la mesa en 2012. Asimismo, será necesario prestar más atención al tipo de cambio, habrá que seguir con el impulso a la exportación y no olvidar el objetivo futuro de ampliar las reservas internacionales en euros.

Todo eso también tendrá un impacto en otras áreas de la política exterior. Si bien la UE ha sido un actor clave al apoyar las políticas de seguridad y desarrollo, no cabría esperar ninguna mejora en ese sentido, dadas las posibles restricciones financieras en el presupuesto de la Unión ante las previsiones de crecimiento débil. Habrá menos fondos para apoyar los acuerdos comerciales de la manera tradicional, lo que hace aún más patente la necesidad de un enfoque común y amplio de Bruselas hacia la geoeconomía en 2012.

2. Geoeconomía y gobernanza global

Giovanni Grevi

La importancia fundamental de la geoeconomía aumentará todavía más en 2012. Esta tendencia obligará a tomar decisiones difíciles sobre el compromiso de la Unión Europea con los regímenes multilaterales. El retorno de la geoeconomía es un reto para la cooperación internacional, pero no la excluye por completo. De hecho, exige unos nuevos acuerdos de gobernanza global que permitan adaptarse a las nuevas prioridades y a la aparición de nuevos actores. La geoeconomía del siglo XXI tiene distintas connotaciones y entraña diferentes cálculos. Con el fin de sentar las bases conceptuales de este volumen, este capítulo esboza el tipo de retos geoeconómicos y de gobernanza global que la Unión va a afrontar en 2012.

La geoeconomía en un mundo interpolar

Hace 20 años, la geoeconomía se definía como “la mezcla de la lógica del conflicto y los métodos del comercio”. Esta definición deja ver la importancia creciente de los medios económicos por delante de los militares para perseguir fines políticos en el escenario internacional. Parte de una perspectiva realista según la cual la competencia por tener más poder relativo sigue siendo el motor fundamental que impulsa

el comportamiento de los Estados, pero a través de instrumentos económicos y no militares.

Es necesaria una definición más amplia de geoeconomía, que capture la complejidad de un mundo en el que el poder y la interdependencia están inextricablemente unidos. El concepto abarca tanto la conversión de los activos económicos en influencia política, como la movilización del poder político para alcanzar objetivos económicos mediante una combinación de rivalidad y cooperación.

El comportamiento económico es una prioridad fundamental en los países avanzados, emergentes y en vías de desarrollo. Es más importante que el puro poder militar a la hora de perseguir los intereses nacionales. La diferencia reside en la presunción de que esas inclinaciones están orientadas a maximizar los beneficios relativos, en vez de perseguir una mayor variedad de objetivos que permitan alcanzar ganancias sostenibles a largo plazo.

Las grandes potencias tienen escasas probabilidades de obtener prosperidad a base de debilitarse unas a otras. La crisis económica que sufre hoy el mundo parece ser prueba de ello, puesto que la quiebra de una gran economía asestaría un duro golpe a las demás. Las economías con superávit y las deficitarias están ligadas entre sí, aunque los desequilibrios mundiales son insostenibles y es urgente abordarlos. En consecuencia, la renovada importancia de la economía para el poder político no solo provoca la competencia, sino que también abre nuevos campos de cooperación. Los Estados, en su mayoría, son conscientes de que la ruptura del orden internacional les haría perder más de lo que podrían ganar superando a sus rivales.

Dicho esto, la demanda creciente de cooperación no tiene por qué generar necesariamente un mayor volumen de acción colectiva real. La deriva hacia un conflicto económico y político mundial de suma cero puede no ser el resultado de la elección deliberada de unos actores

individuales, sino la consecuencia imprevista de no haber sabido gestionar entre todos la interdependencia.

Un nuevo paisaje geoeconómico

La geoeconomía ha regresado y estará en primera fila de las relaciones exteriores de la UE en 2012. Los motivos son el trascendental reparto del poder económico y el político en el sistema internacional, el consiguiente cambio de los modelos comerciales y de inversión y, como resultado, la rivalidad por los recursos necesarios para mantener el crecimiento. La sostenibilidad no ha sido nunca, ni mucho menos, tan importante para la geoeconomía como hoy, porque la llamada era de la convergencia (de los niveles de vida y los hábitos de consumo) coincide con la época de la escasez (de energía, alimentos y agua, entre otras materias primas).

Nos encontramos ante unas tendencias fundamentales que están transformando el escenario geoeconómico mundial. La crisis financiera y económica ha amplificado dichas inclinaciones, con las consiguientes repercusiones a largo plazo en los marcos mundiales de política y gobierno.

Mientras China, India y Brasil, por sí solos, aportaron el 70 por ciento del crecimiento mundial en 2008 y 2009, Estados Unidos y la Unión Europea corren el peligro de enfrentarse a una década perdida. En los próximos 20 años, el crecimiento se producirá en gran parte fuera de Europa. Se espera que Nueva Delhi y Pekín contribuyan con más del 40 por ciento y sean, respectivamente, la primera y la cuarta entre las mayores economías del mundo para 2030 (Estados Unidos será la segunda y la UE la tercera).

Dado que se prevé que la demanda mundial de energía se incremente alrededor del 40 por ciento de aquí a 2030, es posible que los dos gigantes asiáticos representen más de la mitad de ese aumento. Más sorprendente

es que la parte correspondiente al aumento de la demanda de energía y las emisiones de CO2 durante los próximos 20 años será aproximadamente del 90 por ciento en los países no miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La Agencia Internacional de la Energía (AIE) informa de que en 2035 las emisiones de China, por sí solas, equivaldrían a la suma de las de Estados Unidos, la UE y Japón.

El comercio y el crecimiento económico se alimentan mutuamente. La participación de los países en vías de desarrollo en el comercio mundial se ha duplicado en las dos últimas décadas hasta alcanzar el 45 por ciento y los cálculos indican que será del 70 por ciento en 2050. El volumen de comercio Sur-Sur se multiplicó por 10 entre 1990 y 2010, del 9 al 20 por ciento del comercio total, y puede que llegue al 40 por ciento de aquí a 2030. El comercio entre los países BRICS y África se multiplicó por ocho entre 2000 y 2008 y la participación de los primeros en el comercio africano pasó del 4 al 20 por ciento en los últimos 20 años. Entre China y Latinoamérica, éste creció 16 veces entre 1990 y 2009. El porcentaje del comercio de Brasil con los demás Estados emergentes pasó del 9 al 17 por ciento en solo tres años, entre 2006 y 2009.

El mapa geoeconómico del mundo está cambiando en tres aspectos cruciales. En primer lugar, hay un mayor número de actores estatales y no estatales que cuentan en la política y la economía mundial, con lo que se diluye la primacía política y normativa de los países avanzados. Segundo, la interdependencia implica la posibilidad de beneficios recíprocos, pero también deja al descubierto vulnerabilidades mutuas y asimétricas. Los participantes estatales y los que no lo son están a merced de sus respectivas decisiones. En tercer lugar, la capacidad de resistencia del mundo globalizado se ve amenazada por unas crisis que se extienden deprisa y eluden las líneas divisorias estratégicas, como demuestra el efecto del crecimiento económico en la seguridad alimentaria o el de los desastres ambientales en las cadenas de suministro globales.

La cuestión importante, desde el punto de vista de la gobernanza global, es si un orden internacional basado en un equilibrio de poder y de ideas diferente se adaptará a los nuevos actores y las nuevas prioridades. Y si sabrá actualizar sus fundamentos normativos sin distorsionarlos o quedará debilitado.

Las pruebas de resistencia de la gobernanza global

El nuevo paisaje geoeconómico es un reto para los regímenes internacionales existentes, cuya adaptación ha sido lenta. En particular, la organización de la gobernanza global está sometida a una doble prueba de resistencia. Por un lado, ante las tensiones políticas: la discrepancia entre la constelación de poder y preferencias y el reparto de asientos y votos en los organismos multilaterales. Por otro, ante las presiones funcionales: el aparente desajuste entre la interconexión de distintos temas (comercio y desarrollo, cambio climático y seguridad) y la fragmentación de las competencias institucionales. Esta doble prueba de resistencia es un problema que afronta directamente la UE, cuyo noble compromiso de apoyar el multilateralismo real no siempre va acompañado de unas posiciones comunes sobre la reforma de los métodos de gobierno, ni las prioridades en el orden del día.

En 2012, las grietas en el régimen financiero mundial se ensancharán bajo el peso de la crisis. El Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional han aprobado reformas para redistribuir cuotas, votos y asientos en sus respectivos órganos. Según el acuerdo de 2010, dos países europeos tendrán que ceder sus puestos en el Consejo Ejecutivo (que será totalmente electo) del FMI en 2012. El objetivo es adaptarse a los cambios de poder económico con un traspaso del peso institucional de los Estados desarrollados a los emergentes. Sin embargo, el proceso es lento y solo aborda de forma indirecta los problemas y las diferencias de fondo sobre los desequilibrios económicos y las regulaciones financieras mundiales. Estas últimas, en concreto, están muy fragmentadas entre

unas políticas nacionales y otras. Todo ello contribuye a la volatilidad financiera y al riesgo de nuevas crisis bancarias, a pesar de que haya habido algunos avances como la creación de la Junta de Estabilidad Financiera y la aprobación de los principios de Basilea III.

En cuanto a los desequilibrios mundiales, el hecho de que China y otros hayan establecido paridades unilaterales entre sus divisas y el dólar estadounidense ha engendrado una brecha insostenible entre los países con déficit y los que tienen superávit, que ninguna institución multilateral ha sido capaz de contener. La acumulación de reservas de moneda extranjera en China y otros Estados emergentes que tienen superávit de cuenta corriente equivale a una política de seguro unilateral. Muestra escasa confianza en la capacidad del FMI y otros órganos multilaterales para proporcionar una financiación de emergencia en caso necesario. Además, refleja un malestar político con las condiciones que acompañan a los préstamos de esta institución, que, tradicionalmente, se han regido por las preferencias normativas de las potencias predominantes. No obstante, los últimos debates sobre la aportación de grandes poseedores de reservas como China y Brasil al paquete de rescate de la eurozona podrían allanar el camino para que los países emergentes aumenten su influencia en el FMI antes de lo que se piensa.

Con el impacto de la crisis en el déficit federal y la deuda de Estados Unidos, la adicción estadounidense al crédito extranjero está haciendo mella en la sostenibilidad del dólar como divisa de reserva principal. Los BRICS han pedido una transición hacia un régimen multdivisas o una moneda de reserva supranacional. Aunque no se va a poner en práctica ninguna de esas dos propuestas a corto plazo, es probable que la cuestión figure en la agenda internacional de 2012. Mientras tanto, el FMI sigue teniendo, relativamente, pocos recursos para afrontar más inestabilidad financiera. Su vigilancia reforzada de las políticas económicas nacionales, en virtud del Proceso de Evaluación Mutua (MAP, en sus siglas en inglés) del G20, es un paso adelante pero carece de peso político.

El régimen comercial multilateral tendrá que adaptarse mejor al nuevo escenario geoeconómico en 2012. En la OMC, algunos países emergentes como India y Brasil han empezado a estar presentes en las mesas centrales de negociaciones, en las que los actores más importantes logran (o no) grandes acuerdos. Participan en foros como el llamado “New Quad” y el G6. Dado que los Estados avanzados y en desarrollo se rigen por políticas de coalición antagónicas, la creciente heterogeneidad de opiniones y prioridades ha acabado por bloquear la toma de decisiones basada en el consenso. Las perspectivas de que en 2012 concluya la ronda de desarrollo de Doha son escasas. Pero el estancamiento multilateral contrasta con la proliferación de Acuerdos Preferenciales Comerciales (APC), que alcanzaron la cifra de 300 en 2010. Ante el punto muerto, aparentemente irreversible, en el que se encuentra la ronda de Doha, la propia UE ha decidido impulsar tratados comerciales bilaterales e interregionales. Para el próximo año, se prevé la firma de tratados con Canadá e India y la puesta en marcha de las negociaciones sobre un acuerdo de libre comercio con Japón.

Todo parece indicar que existe una relación entre la extensión de los APC y la fragmentación de las cadenas de producción a través de las fronteras. Los más recientes suelen ser acuerdos profundos que incluyen una atención especial a las barreras no arancelarias y la regulación de ámbitos ajenos a la OMC, como la política de competencia, los regímenes de inversión y el medio ambiente. Estos tratados son positivos para el comercio y la externalización entre las partes, pero corren peligro de generar tanto confusión como fricciones y contradicciones normativas en el plano internacional. Hacen que el arbitraje entre distintas normas sea más difícil. Visto el escaso interés político mostrado por algunos pesos pesados como Estados Unidos y China en la ronda de Doha, existe la preocupación de que las alianzas bilaterales y plurilaterales, en vez de ser un complemento, se conviertan en una alternativa a la liberalización comercial multilateral que la OMC pretende reforzar. Eso sería perjudicial para el comercio mundial, en un momento en el que las tentaciones proteccionistas están en aumento. La UE, aunque intenta

lograr los APC, también defiende una estrategia nueva y pragmática para las negociaciones multilaterales. En 2012, la atención debería centrarse en aquellos beneficios asequibles en los que es posible agrupar una masa crítica de países desarrollados y en desarrollo para obtener convenios separados.

Desvincular el crecimiento económico del consumo intensivo de recursos es, tal vez, el primer reto que las tendencias geoeconómicas plantean a la gobernanza global. En 2010 nos aguardan varias cumbres fundamentales, en las que la UE tendrá que contribuir a que haya avances en este sentido. Las mayores diferencias normativas son las relativas al equilibrio entre las perspectivas de desarrollo económico y las exigencias de proteger los recursos naturales y el medio ambiente en general. El reto común de la sostenibilidad suscita reacciones distintas de los países avanzados, los emergentes y los que están en vías de desarrollo, así como dentro de cada grupo. Las pruebas de resistencia política y funcional para los marcos de la gobernanza global son más intensas en este aspecto que en ningún otro, entre otras cosas por la conjunción de las medidas energéticas y ambientales. El régimen internacional de la energía es un mosaico de organismos y foros que se superponen. Ninguno posee la combinación apropiada de mandato, composición (incluidos productores y consumidores) y autoridad que le permita abordar de manera integral la gobernanza energética. En los últimos años, en concreto, las inquietudes por la seguridad energética, suscitadas e intensificadas por las tensiones geopolíticas, han prevalecido sobre la preocupación por la sostenibilidad. La UE tendrá que invertir esta tendencia en 2012.

El régimen medioambiental mundial, construido en torno a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, también está fragmentado y sufre por la falta de recursos y de consenso político sobre cómo repartir la carga de la reducción de las emisiones. Los avances parciales logrados en las conferencias de Cancún y Durban hacia compromisos unilaterales de reducir las emisiones indican que

existe la conciencia de que el problema es muy grave y la responsabilidad de abordarlo es de todos. Sin embargo, los mecanismos internacionales, que supervisan las denominadas acciones nacionales para mitigar el cambio climático son vagos. Varios países avanzados como Estados Unidos, Canadá y Japón rechazan la idea de unos nuevos objetivos vinculantes de reducción de emisiones, mientras no haya cierto grado de compromiso equivalente por parte de los grandes contaminantes como China. En una época de crisis económica, la propia UE no es ya tan firme partidaria de fijar unos objetivos más ambiciosos mientras varios de los grandes Estados emergentes y de rentas medias no lo hagan también. La cumbre de Durban ha sido un importante paso hacia delante. Se alcanzó un consenso para negociar hasta 2015 un marco común vinculante, bajo el cual los grandes emisores se comprometerían a reducir sus emisiones. Además, habrá que abordar este año la controversia sobre la estructura y la financiación del Fondo Verde del Clima, concebido para canalizar recursos hacia las naciones pobres con el fin de que puedan abordar el cambio climático. En una atmósfera política tan complicada, la Cumbre Río+20 en junio de 2012 ofrece una gran oportunidad para volver a lanzar una agenda común de crecimiento verde y sostenible.

Innovación y contaminación

La gobernanza global está atravesando enormes dificultades, aunque se están desarrollando soluciones imaginativas para sostener la cooperación internacional en un nuevo contexto geoeconómico. En 2012 será muy importante que la UE permanezca en la “frontera tecnológica” de la innovación en materia de gobernanza para poder cumplir su objetivo general de fortalecer el multilateralismo real. Sin embargo, es posible que los métodos para fomentar la cooperación internacional no se limiten a los heredados del pasado, que consisten sobre todo en la adopción de tratados vinculantes con aplicación universal. Para progresar, serán necesarios unos acuerdos híbridos y no perfectos que prevean diferentes niveles y modalidades de cooperación. Lo cual supondrá una presión

añadida para la capacidad de la Unión y sus Estados miembros de trabajar con plena coordinación en formatos tanto formales como informales, al tiempo que aprovechan sus ventajas respectivas y sus redes.

Entre las recientes innovaciones en materia de gobernanza, siguiendo las tendencias geoeconómicas, destaca el ascenso del G20 a la categoría de órgano dirigente y principal foro de cooperación económica internacional. Éste es resultado directo de las pruebas de resistencia política y funcional, o brechas de gobernanza, dado el alcance de sus componentes y su agenda. Esta plataforma ha puesto en marcha nuevas formas de cooperación entre sus miembros, con la participación de instituciones internacionales y actores no estatales, cuya importancia en la acción colectiva no tiene más remedio que multiplicarse. No obstante, en el proceso, la experiencia del G20 ha dejado al descubierto varias de las graves deficiencias de la gobernanza global, en especial sobre la mutua revisión de las políticas nacionales y la vigilancia de la aplicación de los respectivos compromisos. Estos defectos no afectan solo a la gestión de los asuntos económicos, sino a muchos más: por ejemplo, las medidas para abordar el cambio climático.

En el plano político y normativo, el G20 ha sido una plataforma importante para hacer posible la contaminación gradual de las diversas perspectivas, en lugar de enfrentarlas en un choque sin más. El progreso en este sentido será lento y polémico, pero también crucial, por lo fundamentales que son los aspectos relativos al reparto equitativo de la carga a la hora de firmar nuevos acuerdos sobre economía y medio ambiente. Además, se puede decir sin temor a equivocarse que todas las grandes potencias están hoy más socializadas que nunca en el sistema multilateral. Las fricciones públicas se pueden interpretar como prueba del esfuerzo constante por dialogar y limar diferencias sobre asuntos muy complejos. También es muy importante que la búsqueda de intereses comunes no caiga presa de la necesidad del consenso universal ni la política de coaliciones, que endurecen las posiciones respectivas, como en las negociaciones comerciales multilaterales. Tras la Cumbre

de noviembre de 2011 en Cannes, el G20 salió con una identidad poco clara; en 2012 sus miembros europeos deben esforzarse para delinear el papel del foro a largo plazo.

La UE tiene amplia experiencia en la labor de conciliar diferentes posturas entre sus miembros. Asimismo, sabe apreciar la diversidad cultural y política dentro y fuera de la Unión y ha invertido gran cantidad de credibilidad y recursos en la elaboración multilateral de políticas. La crisis de la deuda actual está poniendo en peligro no solo sus perspectivas de crecimiento, sino los propios fundamentos de la integración política europea. La eficacia y la legitimidad de Bruselas como firme promotora de la cooperación internacional dependerán de su cohesión política interna. Unas tendencias geoeconómicas trascendentales están cambiando el mundo y el plazo para reformar la gobernanza global está acabándose. Los Veintisiete no deben perder más tiempo ante este reto en 2012.

3. El futuro de la seguridad y la defensa

Jos Boonstra

La Unión Europea hace muy poco uso de sus capacidades de defensa para asegurar y salvaguardar sus objetivos geoeconómicos. La combinación de poder económico y seguridad militar sigue siendo una prerrogativa de cada Estado miembro. La crisis económica ha paralizado cualquier desarrollo de la política común de seguridad y defensa (PCSD), tanto en materia de seguridad militar como no militar. Sin el apoyo estadounidense y una participación significativa en la OTAN, la UE, simplemente, no tiene la influencia necesaria para apoyar su poder económico y tendrá cada vez más dificultades para responder a las crisis de seguridad.

2012 será un año tranquilo en términos de una mayor capacitación de la PCSD. El programa de trabajo de la Presidencia en trío de Polonia, Dinamarca y Chipre apenas menciona la seguridad y la defensa. Gran parte del programa estará dirigido a fomentar la unidad entre los aliados, socios y antiguos adversarios de la OTAN, cuando los jefes de Estado se reúnan en Chicago en mayo de 2012. Para el año que viene, no se prevé ninguna revisión innovadora de la PCSD. Europa seguirá centrada en cómo salvar el euro y en encontrar una salida a la crisis de la deuda. Establecer una conexión entre intereses económicos y fuertes capacidades de defensa seguirá estando fuera de la lista de prioridades de la Unión Europea.

No obstante, en 2012 habrá grandes desafíos en materia de seguridad. La UE tendrá que desarrollar una estrategia de seguridad y desarrollo activa en Libia. La comunidad internacional deberá estar cada vez más pendiente de Irán y sus aspiraciones de proliferación nuclear. La situación en Siria empeora y, a su vez, nuevas crisis podrían estallar dadas las amenazas existentes en el sur del Cáucaso y Oriente Medio y a la intensificación de los conflictos en el Cuerno de África. Asimismo, Bruselas habrá de prepararse para la retirada de las tropas de la OTAN de Afganistán a partir de 2014 y empezar a tomar las medidas necesarias para convertirse en un actor relevante en una región más amplia.

Europa no ve su política de seguridad y defensa como una herramienta para afianzar su influencia económica, que está en declive pero todavía es sustancial. El poder militar no es la mejor respuesta a los desafíos globales, pero es un elemento clave. En 2012, el reto será cómo desarrollar una PCSD eficaz que cuente con objetivos bien definidos y que encaje mejor con la política exterior y de desarrollo de la UE, incluidos los aspectos económicos y comerciales.

La falta de ambición europea

La percepción de las amenazas por parte del público europeo es baja y la población muestra poco interés en la defensa de Europa. Los Gobiernos de la UE miran cada vez más hacia sus intereses nacionales y están cortando los presupuestos de defensa. Se presta muy poca atención a la posición de la Unión en el mundo en cuanto a seguridad militar se refiere.

Europa carece de la unidad y la ambición necesarias para convertirse en un actor de seguridad militar relevante por medio de la PCSD. Hasta ahora, la UE ha sido incapaz de ponerse de acuerdo al menos sobre el establecimiento de una sede operacional para la PCSD. Reino Unido ha bloqueado la iniciativa y los Estados miembros,

inseguros, carecen de la ambición necesaria para apoyar plenamente a los grandes países –Alemania, Francia, Polonia, Italia y España– que sí buscan aumentar su capacidad operacional. La Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton, ha hablado a favor de una sede operacional y, en 2011, realizó una evaluación de la PCSD. Sin embargo, el análisis no se ha hecho público, principalmente, a petición del Gobierno británico, que no quiere ser visto como que está totalmente en contra del desarrollo de la política común.

Mientras tanto, es poco probable que los grupos de combate de la UE se conviertan en un “ejército permanente” para Europa. En 2012, el sistema de rotación, en el cual los Estados miembros asumen la responsabilidad de conformar un grupo de combate durante seis meses, podría incluso reducirse. Hasta ahora, ninguno de los Veintisiete se ha ofrecido voluntario para ocuparse de uno de estos grupos en el segundo semestre de 2012. Para los Gobiernos europeos, el sistema, que aún no ha sido utilizado, es caro de coordinar y preparar, mientras que muchos países de la Unión tienen dificultades incluso para contribuir a la Fuerza de Respuesta de la OTAN.

La PCSD no será un instrumento clave para la proyección del poder europeo, pero aún podría ser una herramienta esencial para la reconstrucción posconflicto y el desarrollo. Las 13 misiones militares y civiles actuales son, en su mayoría, pequeñas, con la excepción de la misión militar en Bosnia-Herzegovina y la civil desplegada en Kosovo. Las más pequeñas tienden a monitorear acuerdos de paz (Georgia) o a apoyar la reforma del sector de la seguridad (República Democrática del Congo). Hasta ahora, la única operación militar efectuada por la UE por motivos geoeconómicos ha sido la acción naval Atalanta, en vigor desde diciembre de 2008 para combatir la piratería en las costas de Somalia. Por el momento, no se prevé ninguna otra para 2012. En general, los Estados miembros creen que las misiones de la PCSD causan muchos problemas burocráticos para luego lograr pocos resultados.

La crisis de la deuda y la posibilidad de una Europa a dos velocidades frenarán cualquier posible desarrollo de la política común. En el peor de los casos, la crisis del euro podría ser la gota que colma el vaso. Mientras que, al principio, una UE a dos velocidades se aplicará a la integración económica, después también tendrá un serio impacto en otras áreas, incluida la de defensa. Una división entre los países de la eurozona y los demás podría acabar conduciendo a una segmentación similar en la PCSD. Esta tendencia ya podría empezar a verse en 2012.

En los últimos años, Francia, Alemania y Reino Unido ya han tenido sus desavenencias en materia de defensa. En cualquier futura división, una PCSD sin la contribución de Londres sería irrelevante. Berlín no quiso participar en la intervención liderada por la ONU en Libia en 2011 y es poco probable que cambie su postura antimilitar en 2012. París se siente decepcionado con la falta de unidad en relación a la integración europea en la defensa y, cada vez más, prefiere seguir un enfoque nacional. Sin perspectivas para el desarrollo de la política común, los Estados miembros prestan cada vez más atención a los acuerdos de cooperación bilaterales, como el concluido entre los Gobiernos francés y británico.

Por su parte, Estados Unidos se muestra descontento con los esfuerzos europeos en materia de defensa. Durante mucho tiempo, Washington ha intentado que Bruselas invirtiera en defensa y ahora ha fortalecido su campaña, haciendo hincapié en un mayor desarrollo de la PCSD. El Gobierno estadounidense ha insistido en que Europa debe asumir una mayor parte de la carga y responsabilizarse de su propia defensa. Eso se debe al cambio estratégico experimentado por EE UU desde el Atlántico hacia Asia y el Pacífico. La Casa Blanca tiene dificultades para mantener su actual nivel de compromiso y se espera que lo disminuya en todas las áreas en 2012, en particular, debido a los cortes presupuestarios y a un mayor enfoque en los asuntos nacionales durante la campaña presidencial del próximo año. Aún así, la brecha entre las capacidades europea y estadounidense sigue creciendo y es probable que la situación continúe de este modo.

Para seguir siendo un actor internacional importante, Europa no necesita aumentar ampliamente su presupuesto de defensa o convertir a la PCSD en un instrumento de disuasión militar en el sentido tradicional de la palabra. De hecho, la crisis económica podría presentar una oportunidad para hacer más con menos, demandando una coordinación e integración más sistemáticas con otras políticas de la UE. Asimismo, Bruselas debe analizar qué intereses son realistas, esenciales y compartidos por todos. Estos deberían ser subrayados en una nueva Estrategia Europea de Seguridad (EES) más centrada, que incorporase a todas las áreas temáticas relevantes como la política exterior, la energía, el comercio, el desarrollo y los valores; que clarificase el uso de herramientas como las sanciones; y que tuviese en cuenta los nuevos mecanismos del Tratado de Lisboa. Del mismo modo, una EES ampliada podría aprovechar el Concepto Estratégico de 2010 de la OTAN, con el fin de evitar el solapamiento en las cuestiones militares. La estrategia actual fue aprobada en 2003; si se empieza una revisión en 2012, la nueva EES podría estar lista en 2013 coincidiendo con el décimo aniversario de la primera.

En el futuro próximo, tres cuestiones deberían entrar en las prioridades del enfoque de seguridad y, por tanto, geoeconómico de Europa: adoptar una visión amplia de la seguridad, fortalecer las políticas europeas de vecindad y reforzar la cooperación en defensa, incluidas las contribuciones a la OTAN.

Factores clave para la política europea de seguridad y defensa

Primero, Europa necesita afinar el equilibrio entre sus intereses de seguridad militar y no militar. En la lista global de presupuestos de defensa, todavía hay seis países europeos entre los primeros 20. Sin embargo, la UE aún depende de Estados Unidos, como se ha visto en la campaña liderada por la OTAN en Libia. Una PCSD militarmente fuerte no es una panacea para salvaguardar los intereses geoeconómicos. China e India, por ejemplo, son consideradas potencias en ascenso

por su crecimiento económico, no por la capacidad de sus Fuerzas Armadas.

Pero si la profunda integración de la PCSD en materia de seguridad militar y un mayor gasto en defensa por parte de los Estados miembros no son opciones realistas en los próximos años, entonces la política común debería, por lo menos, refinar su componente civil-militar de seguridad blanda. Para ello, la PCSD tiene que estar más integrada en las relaciones exteriores más importantes de la Unión. Para que esto suceda, es necesario adaptar mejor y seguir desarrollando la nueva configuración de Lisboa. El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la PCSD necesitan estar mejor integrados, más allá de la posición de la Alta Representante. Hace falta solucionar las divisiones y las disputas entre la política exterior (SEAE) y la financiación al desarrollo (EuropeAid). Una situación donde la acción exterior no va en paralelo con la financiación perjudica seriamente la capacidad de Europa para operar como un actor coherente.

Esto será especialmente importante para la presencia de la UE en el terreno. En la actualidad, los representantes especiales de la UE, las delegaciones, los programas de ayuda de la Comisión y las misiones de la PCSD a menudo funcionan por separado. Eso no solo confunde a los socios, sino también dificulta la consolidación de la posición geoeconómica europea.

Segundo, Europa se ve directamente afectada por la inseguridad en su vecindad. Los desafíos van desde los flujos migratorios hasta las graves amenazas como la inestabilidad y la guerra civil en algunos Estados vecinos, así como posibles conflictos interestatales entre ellos. La primavera árabe presenta una nueva oportunidad para que la UE consiga esta vez establecer el vínculo entre seguridad y desarrollo democrático. En 2012 la UE deberá ir más allá de la revisión de la Política Europea de Vecindad (PEV) –incluida la Unión para el Mediterráneo– para avanzar en la ayuda al desarrollo y las provisiones comerciales hacia la creación

de nexos de seguridad orientados a la reforma con sus socios. Aquí, diferenciar entre los países es clave y debería estar por delante de las iniciativas regionales de cooperación.

Europa del Este y el sur del Cáucaso también son primordiales para la seguridad europea. La primera zona, debido a las relaciones energéticas, y la segunda, por la energía y la seguridad. Los conflictos de Georgia y Nagorno-Karabaj, entre Armenia y Azerbaiyán, deberían ocupar un lugar más destacado en la agenda de seguridad europea. Sigue habiendo fuertes tensiones sobre este tema en particular, lo que podría desestabilizar toda la región y, a su vez, influir negativamente en los flujos de energía hacia Europa.

Para tener relevancia en el sur y en el este, Europa necesita adoptar una postura más firme hacia Rusia y Turquía, actores clave en su vecindad. El protagonismo político y la influencia de Turquía están creciendo rápidamente desde el norte de África hasta Asia Central. En 2012, en vez de fijarse tanto en las estancadas negociaciones de adhesión, Bruselas y Ankara deberían adoptar acciones conjuntas de cara a sus vecinos, en particular en Oriente Medio y el norte de África. En cuanto a Rusia, Moscú es fundamental para solucionar los conflictos en Europa del Este (Transnistria en Moldavia) y en el sur del Cáucaso. Construir una relación geopolítica franca con el Kremlin debería ser una prioridad para la UE, especialmente tras las elecciones presidenciales, que darán el poder a Vladímir Putin una vez más.

Tercero, la seguridad europea está y seguirá estando sujeta a los planes de defensa nacionales y los de la OTAN. Estados Unidos se fija cada vez más en Asia pero, para mantener a la Alianza fuerte, mientras ésta sufre del mismo declive occidental que la PCSD, tendrá que europeizarse más.

Probablemente, la OTAN seguirá siendo el principal pilar de la defensa europea. Tiene la trayectoria y la experiencia necesarias para abordar las cuestiones de seguridad militar. El vínculo transatlántico con

Estados Unidos seguirá siendo en clave económica, política y, por tanto, militar; y la inclusión de Turquía como potencia regional imprescindible que conecta a Europa y el mundo islámico es esencial. La cumbre de la OTAN, que tendrá lugar en Chicago en mayo de 2012, pondrá a prueba la relación entre una UE oportunista y unos EE UU obsesionados con la defensa militar. Los europeos tendrán que demostrar que han invertido para unir y compartir los esfuerzos en la OTAN. Se espera que la iniciativa Ghent, a través de la cual los ministros de Defensa europeos han acordado unir y compartir sus capacidades militares, logre resultados significativos. Su última reunión, celebrada en diciembre de 2011, aprobó 11 propuestas de cooperación de entre los más de 200 planes iniciales, así como un documento de reflexión sueco-alemán sobre la cooperación militar en Europa. En 2012 podría celebrarse una gran conferencia sobre la cuestión que incluyera planes de cooperación liderados por dicha iniciativa, así como proyectos bilaterales y regionales de cooperación en materia de defensa.

Fortalecer las políticas actuales

Europa cuenta con diversos mecanismos para defender su poder económico –aún significativo pero en declive– en el mundo. Pero éstos no están relacionados, en su mayoría, con las estructuras de seguridad y defensa de la UE. La combinación de la seguridad blanda de la PCSD con la militar de los Estados miembros y la OTAN seguirá siendo la única alternativa viable. Esta situación no es drásticamente perjudicial siempre que la UE y la OTAN empiecen a dialogar y a coordinarse entre sí. Esto también se aplica a las todavía importantes capacidades, aunque estén en decadencia, de defensa de cada Estado miembro, que necesitan estar preparadas para contribuir a una coalición militar cuando haga falta.

Es necesario desarrollar, aún más, el discurso europeo de seguridad y defensa, empezando por un debate sobre una nueva Estrategia Europea de Seguridad en 2012. La PCSD no puede definirse en términos estrictamente

militares y no existe la voluntad política necesaria para seguir a Estados Unidos en materia de gasto en defensa. Europa necesitará, cada vez más, incorporar provisiones de seguridad en sus amplios programas y asociaciones, que hasta ahora se han centrado, sobre todo, en las políticas comerciales y de desarrollo. Aquí, la vecindad, incluidas Rusia y Turquía, sigue siendo imprescindible.

El ámbito de la seguridad y la defensa es solo una parte del gran rompecabezas para gestionar el declive europeo. Un gasto militar excesivo o una fuerte integración en la PCSD no garantizarán necesariamente el nivel actual de bienestar económico. La fortaleza de la UE se encuentra en el aspecto humano de la seguridad. Un enfoque de seguridad humana, junto con una amplia cooperación a través de los diferentes mecanismos globales y regionales sigue siendo la mejor manera de salvaguardar los intereses geoeconómicos de Europa. En 2012, la defensa continuará detrás de la geoeconomía, pero ante la escasez de recursos, Europa tendrá que empezar a cumplir con su promesa de acortar la brecha entre la dimensión de seguridad y la económica de sus relaciones exteriores.

4. ¿Una Alemania geoeconómica?

Kristina Kausch

Cada vez más, Alemania emplea medios económicos para proyectar su poder en el exterior. En los últimos diez años, lo ha hecho con el fin de alcanzar intereses económicos nacionales a corto plazo, sin tener en cuenta el posible impacto sobre sus competidores internacionales. Esa tendencia es común en Europa, donde aumentan los enfoques bilaterales y lo económico guía las políticas exteriores de los gobiernos europeos. Y esa política es especialmente visible en Alemania. Según el experto Hans Kundnani, Berlín es el “mejor ejemplo de una potencia geoeconómica en el mundo actual”. Sin duda, esta tendencia seguirá en 2012, si bien el país teutón tendrá que ejercer un liderazgo mucho más claro y altruista dentro de la UE.

Exportar, exportar, exportar

El uso cada vez más frecuente de instrumentos económicos por parte de Alemania para llevar a cabo su acción exterior ha sido el resultado de la creciente dependencia del país de las exportaciones, que se intensificó aún más tras la introducción del euro. La geoeconomía alemana ha empezado a cobrar especial importancia desde la llegada al poder de Schröder en 1998. Bajo su mandato, implementó reformas laborales y

tributarias poco populares y llevaba consigo en sus viajes al extranjero grandes delegaciones del mundo empresarial. Al contrario que su ministro de Asuntos Exteriores, Joschka Fischer, el canciller fue bastante criticado por buscar mejorar sus vínculos económicos con Rusia y China, haciendo caso omiso de la situación de los derechos humanos en esos Estados. Como es sabido, tras dejar el poder, aceptó una controvertida y muy lucrativa oferta en el Consejo de Nord Stream AG, un gasoducto ruso-alemán que él mismo había promovido durante su estancia en el Reichstag.

Bajo el Gobierno de Angela Merkel, Alemania ha continuado con su enfoque geoeconómico, en particular tras la crisis financiera. Según *The Economist*, Guido Westerwelle es “el ministro de Asuntos Exteriores menos popular de la historia, en parte porque parecen gustarle más los impuestos que la política exterior”. Así, son las exportaciones, como método para salir de la crisis, las que dirigen hoy las relaciones exteriores alemanas. Berlín es el segundo mayor exportador del mundo, después del gigante asiático, y la cuarta economía mundial tras EE UU, China y Japón.

Dada su dependencia de los mercados globales para vender sus exportaciones, inicialmente Alemania se vio mucho más afectada por la crisis que la mayoría de los otros países de la eurozona. Pero en los últimos dos años, la economía alemana ha experimentado su mayor *boom* desde la reunificación. En 2010, su economía creció un 3,6 por ciento y ahora tiene el mayor índice de crecimiento de Europa occidental. Las perspectivas para 2012 son muy favorables. Las compañías alemanas se han beneficiado incluso de la última fase de la crisis, en la medida en que los inversores decidieron retirar sus fondos de las frágiles economías del sur de Europa para invertir en el norte más seguro.

Asimismo, bajo el Gobierno de Merkel, Alemania continúa centrándose cada vez más en las asociaciones estratégicas con socios económicos clave como China, India y Rusia. Mientras que el mercado

común de la Unión Europea aún absorbe dos tercios de las exportaciones anuales alemanas, que suman los 800.000 millones de euros, el comercio con el gigante asiático es el segmento del comercio exterior alemán que más ha crecido en los últimos años, habiendo aumentado un 60 por ciento en 2010. Las transacciones con Berlín representan casi el 30 por ciento del comercio de Pekín con la UE, valorado en 140.000 millones de dólares en 2010 (aproximadamente 105.000 millones de euros), y muchos expertos están de acuerdo en que los germanos deben gran parte de su actual auge económico a la demanda china. En los últimos años, las compañías alemanas han estado presionando al Ejecutivo para que promueva sus intereses de manera más activa en sus relaciones con Pekín, como lo hizo Gerhard Schröder en el pasado. A su vez, las industrias exportadoras alemanas temen que su dependencia de los mercados chinos acabe haciéndolas más vulnerables a la política del poder que reina en el país asiático. Los líderes empresariales se quejan de los intentos de China de vincular sus decisiones sobre las inversiones al intercambio de tecnología. Las tensiones entre Berlín y Pekín tras la visita del Dalai Lama a Alemania en 2007 han sido olvidadas por completo y las críticas sobre los derechos humanos en China continúan, pero apenas se escuchan. Es muy probable que la relación siga así en 2012. Las delegaciones gubernamentales chinas son recibidas con los brazos abiertos en Berlín, hasta el punto de que algunos periódicos alemanes han llegado a comentar que “son muestra de la priorización de los intereses económicos”.

Más recientemente, algunos directivos han empezado a quejarse de la falta de espíritu empresarial de Berlín. Los líderes corporativos se pusieron furiosos con la decisión del Gobierno, tomada después de la catástrofe de Fukushima, de cerrar todos sus reactores nucleares para 2022, lo que ha aumentado las perspectivas de una subida en los precios de la electricidad. No obstante, teniendo en cuenta el papel pionero de Alemania y sus grandes inversiones en el sector de las energías renovables, así como su posición como uno de los principales productores de turbinas eólicas y tecnología solar, esta decisión podría ser una estrategia que beneficie a las compañías alemanas a largo plazo.

Las diferentes dinámicas en Oriente Medio

En la vecindad europea, inicialmente la respuesta alemana a la primavera árabe fue alabada por su apoyo nominal a las protestas a favor de la democracia. Pero pronto surgieron las críticas debido a la venta de armas por parte de Alemania a regímenes autocráticos y represivos en el mundo árabe. En los últimos cinco años, el país ha más que duplicado sus exportaciones de armas y es ahora el tercer mayor exportador de armamento después de Estados Unidos y Rusia, con un 11 por ciento del mercado mundial. Con el fin de hacer frente a la cada vez mayor competencia existente, el Gobierno alemán ha reforzado la promoción de la exportación armamentística. En 2011, la Administración de Angela Merkel disminuyó las restricciones a la venta de armas que habían sido introducidas bajo el Gobierno de Schröder en 2000. Según la ex ministra de Desarrollo, Heidemarie Wiecek-Zeul, el único objetivo es “exportar, exportar, exportar”.

Según Amnistía Internacional, entre 2005 y 2009 Alemania aprobó la exportación de armas a Egipto, Bahréin, Yemen, Siria y Libia, por valor de 77 millones de euros. De acuerdo con un informe del Gobierno alemán, solamente en 2009 diversos países de Oriente Medio compraron a Alemania armas y material de proliferación por valor de mil millones de euros. Entre 2007 y 2009, Berlín aprobó la venta de gas lacrimógeno a Qatar, gas pimienta y equipamientos de descarga eléctrica a Arabia Saudí y grilletes a los Emiratos Árabes Unidos (EAU). Ambos bandos de la guerra civil libia lucharon con armas y equipamiento alemán, o semialeman. Los cañones de agua usados por el régimen de Hosni Mubarak contra los manifestantes en Egipto habían sido producidos en Alemania, si bien a partir del 4 de febrero de 2011 el Gobierno de Merkel cesó todas las exportaciones de armamento al país. En la cima de las protestas populares en la primavera de 2011, el Ejecutivo alemán aprobó la venta de 200 tanques de combate a Arabia Saudí, uno de los poderes más represivos de la región, que semanas antes había desplegado sus tropas en el vecino Bahréin para ayudarle a acabar con las protestas.

La abstención de Alemania en la votación sobre Libia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en mayo de 2011 fue considerada por muchos como una renuncia a las políticas multilaterales de las anteriores Administraciones. Berlín prefirió proteger sus intereses inmediatos, arriesgándose incluso a aislarse de sus aliados tradicionales. Otros interpretaron la decisión como un intento de satisfacer al electorado no intervencionista alemán. Las aspiraciones germanas de influir en la gobernanza global, junto con su reticencia a contribuir de manera significativa a la seguridad mundial, han suscitado dudas sobre los métodos alemanes para posicionarse internacionalmente. Muy a menudo, la tradicional reticencia alemana a usar la fuerza militar como una herramienta de su política exterior ha sido subestimada por los observadores externos, pero está muy afianzada en el público alemán. Muchos en el país creen que el multilateralismo es el único marco aceptable para las relaciones transnacionales y rechazan la clásica política del poder. A pesar de los acalorados debates sobre esa cuestión durante los últimos veinte años, es poco probable que en 2012 Alemania abandone su postura de potencia civil.

Sin embargo, desde la intervención en Kosovo en 1999, el público alemán no excluye el uso de la fuerza militar como un método multilateral excepcional para prevenir el derramamiento de sangre. Según encuestas recientes, el 62 por ciento de los ciudadanos se mostraba a favor de la intervención para evitar las muertes en Libia, pero solo el 29 por ciento estaba a favor de la participación activa de Alemania en los esfuerzos internacionales. Irónicamente, ante las críticas por su postura en la operación libia, algunos miembros del gabinete alemán implícitamente acusaron a los aliados de la OTAN de haber actuado por motivos económicos. La acción en el país africano reflejó que el no intervencionismo alemán en la posguerra todavía prevalece sobre sus consideraciones geoeconómicas, cuando ambas cuestiones compiten entre sí. En otras palabras, Berlín no está preparado para desplegar sus tropas por asegurar contratos.

Momento decisivo para el liderazgo alemán

En gran parte, Berlín ha jugado el papel de mezquino en la crisis de la eurozona. La economía alemana se ha beneficiado enormemente de la depreciación del euro tras la crisis, puesto que le ha permitido exportar a precios mucho más competitivos. No es de sorprender que eso haya dado lugar a muchas críticas. Se dice que el nuevo milagro económico alemán se ha dado a expensas de sus socios comerciales, en particular de los países que forman la zona euro. Representantes de los Gobiernos francés y estadounidense han cuestionado el superávit de exportación alemán y la reticencia de Berlín a estimular la demanda interna y a reforzar las finanzas de las débiles economías de la UE. Según los críticos, el superávit comercial alemán implica que Estados altamente endeudados tengan que pedir más dinero prestado. A su vez, un euro débil le proporciona injustas ventajas competitivas a expensas de los demás. De repente, la admiración por su modelo económico ha dado lugar a la imagen de una Alemania obsesionada con las exportaciones y que carece de un espíritu de solidaridad europeo.

Para algunos observadores, el papel de Alemania en la crisis parece haber cambiado más recientemente al rol de salvador. Tras meses de serias reprimendas internacionales, Angela Merkel fue alabada por su firmeza y liderazgo al negociar acuerdos de última hora, y algunos han empezado a hablar de una “Europa alemana”. El cambio radical de la canciller para sacar a la eurozona de la crisis podría indicar que, aunque Berlín use instrumentos económicos para proyectar su poder en el exterior, al final sigue estando comprometido con el multilateralismo y el proyecto europeo. No obstante, podría simplemente significar todo lo contrario, dado que sería el más afectado si cayera la zona euro. En cualquier caso, clasificar a la Alemania de Merkel como la máxima potencia geoeconómica de suma cero sería algo prematuro. Sus intereses económicos y los intereses políticos de Europa coinciden. Si bien, motivado por consideraciones económicas, el decisivo impulso alemán hacia “más Europa, no menos” como respuesta a la crisis, es otro reflejo de

su compromiso hacia el multilateralismo estratégico de la UE donde todos ganan. El Gobierno parece haberse dado cuenta de que la geoeconomía y un comportamiento pro europeo no son contradictorios. Para resistir los cambios mundiales de poder, el multilateralismo económico, y no el bilateralismo cortoplacista, servirá mejor a los intereses de Berlín.

En resumen, la geoeconomía parece haberse convertido en el principal motor de la política exterior alemana. Sin embargo, Alemania no es un actor completamente geoeconómico. Algunas carteras aún pesan más que las consideraciones económicas. Como ha demostrado el caso de Libia, el no intervencionismo de la posguerra todavía prevalece sobre la geoeconomía en las decisiones de relaciones exteriores. De igual modo, hasta ahora el proyecto europeo ha sido un imperativo para todos los cancilleres alemanes elegidos tras la guerra. En 2012 se verá si Europa sigue siendo una prioridad para Berlín.

Decisiones clave en 2012

Será necesario crear e implementar un acuerdo de rescate integral para la eurozona. Para ello, varios Estados miembros tendrán que ceder parte de su soberanía. Merkel y sus socios europeos deberán demostrar mucha habilidad política y disciplina. Con el fin de reconciliar la geoeconomía con el arte multilateral de gobernar durante este proceso, el Gobierno alemán tendrá que empezar a considerar estos sacrificios como una inversión a largo plazo.

Angela Merkel tendrá que explicar a los contribuyentes alemanes, que aún consideran la crisis un problema de la periferia europea del sur, por qué tienen que cargar con los costes de la mala gestión griega, italiana y española. De igual modo, será difícil convencer a los ciudadanos de por qué su país tiene que aceptar la integración de la UE cuando todavía no se sabe cuáles serán los beneficios de la última ronda de la redacción de la Constitución europea. Éstos serán algunos de los principales desafíos

a los que tendrá que enfrentarse el Gobierno alemán en 2012. Ante las elecciones generales de 2013, el Ejecutivo tiene menos de dos años para ganarse la confianza de la población.

Cerrar la brecha existente entre el electorado y el Gobierno de Alemania será clave para asegurar la aprobación por parte del Parlamento de decisiones de rescate claves. A principios de 2012, el Bundestag votará sobre el Mecanismo Europeo de Estabilidad, el sucesor permanente del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera. La oposición en contra de ésta y otras futuras medidas de rescate están aumentando en proporción a las posibles futuras aportaciones alemanas al fondo de rescate de la eurozona.

Estos desafíos de la crisis de la deuda tendrán implicaciones para la política exterior. En 2012, el enfoque alemán sobre las exportaciones aumentará con el objetivo de recuperar el tiempo perdido, pero, a su vez, la demanda interna seguirá cayendo. La relación de Alemania con China y otros socios asiáticos emergentes seguirá muy basada en el comercio. No obstante, a medida que los vínculos empresariales entre Berlín y Pekín se hacen más fuertes y las empresas chinas más proactivas, es muy probable que a lo largo del año aumenten las discusiones sobre la gobernanza económica, las regulaciones y el Estado de derecho.

En el mundo árabe, Alemania no se involucrará de manera significativa, incluso cuando la primavera árabe se acerque a un momento decisivo en 2012. Se puede descartar una participación militar de Berlín en Irán, Siria o cualquier otra parte de la región. Pero al centrarse principalmente en China y otras potencias emergentes, corre el riesgo de pasar por alto importantes acontecimientos en su vecindad del sur que podrían acabar afectando a toda Europa. En este sentido, queda por ver si asumirá el tipo de liderazgo político que le corresponde con su dominio geoeconómico.

5. La diplomacia comercial de España, Francia y Reino Unido

Nika Prislán y José Ignacio Torreblanca

La crisis de la deuda de la eurozona y el ascenso de las potencias emergentes como los BRICS han conllevado el resurgimiento gradual de la geoeconomía en las políticas exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. Esto no se aplica solo a Alemania. Otros grandes pesos políticos como España, Francia y Reino Unido también han empezado a emplear políticas más geoeconómicas. Esto ha sido más evidente en las relaciones con los BRICS. Ya sea en el trato con Brasil, China, India o los países del Golfo, el tono neomercantilista se ha hecho más patente, pero el precio ha sido alto. Los Veintisiete han sacrificado la cohesión y la eficacia para lograr resultados económicos muy limitados. Asimismo, han enviado el mensaje de que la unidad no es su prioridad y de que sus principios, especialmente sobre la democracia y los derechos humanos, están a la venta.

Europa ahora se encuentra en lo peor de dos mundos. A pesar de haber roto filas para lograr beneficios de manera individual a costa de los demás, las estrategias geoeconómicas de los países europeos no han producido los resultados esperados. La UE ha debilitado aún más su imagen y credibilidad como actor colectivo. Los BRICS y otras potencias geoeconómicas emergentes desean que la Unión solucione sus problemas de manera colectiva en lugar de que los Estados miembros busquen acuerdos bilaterales individuales.

Hasta ahora, nada indica que los países europeos, bajo presión por la crisis de la deuda, vayan a aprender la lección en 2012. El año, posiblemente, será recordado como el más complicado de la historia para algunos Estados europeos clave como España, Francia y Reino Unido. Los tres han estado muy ocupados intentando lograr acuerdos de inversión. Pero, si bien han conseguido beneficios a corto plazo, no han tenido en cuenta la cooperación necesaria para avanzar en los intereses futuros.

Políticas exteriores geoeconómicas

España ha sido uno de los países más afectados por la crisis de la eurozona, lo que ha empujado al presidente José Luis Rodríguez Zapatero y su Gobierno (2004-2011) a virar hacia una política exterior más geoeconómica. A lo largo de 2011, el Gobierno español se ha fijado cada vez más en China para solucionar sus problemas. La visita del viceprimer ministro chino, Li Keqiang, en enero de 2011, concluyó con la firma de contratos por valor de 7.500 millones de dólares (aproximadamente 5.500 millones de euros), así como con la promesa por parte del gigante asiático de comprar deuda soberana española. Tan solo cuatro meses después, Zapatero viajó a Pekín, donde se reunió con el presidente, Hu Jintao, en otro intento de mejorar las relaciones económicas y de promover una mayor inversión china en España. Ésta fue la cuarta visita del mandatario español a China desde que asumiera el poder en 2004. La reasignación del embajador Eugenio Bregolat por un tercer mandato (no consecutivo) en tierras chinas demostró que el Ministerio de Exteriores español no estaba dispuesto a arriesgarse en su trato con el Ejecutivo chino, incluso si eso implicaba romper con la tradición de no destinar a un embajador al mismo sitio más de una vez.

La ofensiva geoeconómica española parece haber dado sus frutos, por lo menos a cierto nivel. Según el viceprimer ministro Keqiang,

España “es el mejor amigo de China en Europa”. En 2009 y 2010, el grupo de Asia, África y otros era el mayor propietario de deuda española, con aproximadamente el 26-28 por ciento, debido a la creciente compra de ésta por parte de Pekín. A cambio del apoyo chino, Madrid ha mantenido un perfil muy bajo en cuanto a los derechos humanos se refiere. En 2009, la Presidencia española de la UE solicitó el levantamiento del embargo de armas europeo al gigante asiático, lo que causó la indignación del Gobierno de Estados Unidos y de otros aliados europeos. Asimismo, España fue el último Estado miembro en felicitar al activista de derechos humanos chino, Liu Xiaobo, por haber recibido el premio Nobel en 2010.

De igual modo, en 2011 Zapatero visitó Qatar y Emiratos Árabes Unidos en busca de nuevos inversores para la débil economía española. Con su visita logró asegurar 150 millones de euros de EAU y 300 millones de Qatar para la recapitalización de las cajas de ahorro, gravemente afectadas por la caída de los precios de la vivienda tras la crisis financiera. Asimismo, el presidente consiguió afianzar contratos para empresas españolas por valor de 1.400 millones de euros en EAU y la promesa de 3.000 millones de euros en inversiones por parte de Qatar.

El Gobierno de Zapatero fue muy criticado por centrarse en esas visitas geoeconómicas mientras Túnez y Egipto caminaban hacia la democracia en medio de la primavera árabe. Después de todo, España y la UE habían apoyado a los regímenes de Ben Alí y Mubarak. Madrid también actuó con cautela ante la falta de libertad en la región del Golfo y la violencia perpetrada contra los manifestantes durante las protestas en Bahreín.

En 2012, es muy probable que el nuevo Gobierno de centroderecha del Partido Popular (PP) le conceda aún más importancia a la geoeconomía en la política exterior española. El Partido Socialista Obrero Español (PSOE) usó la geoeconomía como último recurso para hacer frente a la crisis financiera. El PP priorizará el mercantilismo

gocioeconómico con más convicción desde el principio de su mandato. Contrario a los socialistas, el PP está bastante acostumbrado a dar prioridad a los negocios en su política exterior. Durante el mandato de José María Aznar (1996-2004), las empresas españolas adquirieron el estatus de multinacionales en todo el mundo, gracias a la combinación de un euro seguro y el crecimiento de la economía latinoamericana. A juzgar por los últimos discursos, entrevistas y documentos políticos, todo parece indicar que el nuevo Ejecutivo, con Mariano Rajoy como presidente, se centrará, sobre todo, en las cuestiones económicas, usando la diplomacia para avanzar con los intereses económicos del país, principalmente en América Latina, pero también en otras regiones como Asia.

En Francia, el empeoramiento de la crisis en la eurozona también ha llevado al presidente, Nicolas Sarkozy, a orientar su enfoque hacia una política exterior más geoeconómica. La presidencia francesa del G20 en 2011, entre otros hechos, ha facilitado el cambio. Pero su política ya había empezado a transformarse en noviembre de 2010, cuando el mandatario chino, Hu Jintao, visitó Francia en un intento de mejorar las malas relaciones que existían entre ambos países. El boicot a la antorcha olímpica a su paso por París y la reunión entre Sarkozy y el Dalai Lama en Varsovia concluyeron con el sabotaje de productos de Carrefour y la cancelación de la cumbre UE-China durante la Presidencia francesa de la UE en la segunda mitad de 2008. Pero en 2010, el encuentro organizado por Sarkozy para impresionar a Hu Jintao y asegurar acuerdos comerciales para empresas francesas resultó en la firma de contratos por valor de 20.000 millones de dólares (aproximadamente 14.800 millones de euros). Desde entonces, Sarkozy también ha pedido ayuda a Pekín para el fondo de rescate de la zona euro.

La petición de Sarkozy a China tras la crisis de la eurozona y la cumbre del G20 celebrada en Cannes en octubre de 2011 para invertir en un Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) ampliado fueron vistas con escepticismo en Europa. Más allá de la preocupación de que

Pekín pidiera concesiones políticas a cambio de la ayuda económica, también suscitó otros temores, puesto que los problemas financieros franceses estaban siendo elevados a la esfera europea. El *rating* triple A de Francia correría peligro si el país tuviera que destinar más dinero al FEEF, lo que, a su vez, podría conllevar problemas, aún más graves, para la zona euro.

Las posturas geoeconómicas de Francia también se hicieron patentes en las cumbres del G8 y del G20 organizadas por París en 2011. Si bien los resultados de ambos encuentros fueron muy limitados, la agenda de Sarkozy para el G20 incluyó cuestiones como la corrección de los desequilibrios en la economía internacional entre los países que registraban superávit y los que tenían déficit. Según informó el periódico *The New York Times*, el presidente francés, inicialmente, pidió al G20 que introdujera “cambios en el sistema monetario internacional, en un intento de reducir las fluctuaciones del tipo de cambio y otorgar al euro y otras monedas un mayor estatus en comparación con el dólar”. El Elíseo ha intentado usar su poder abiertamente en estos dos foros para defender sus intereses nacionales, lo que ha obligado al dirigente francés a dejar de lado sus ambiciones iniciales de gobernanza global y la “refundación del capitalismo”.

Las ambiciones geoeconómicas de Francia han sido causa de desavenencias con España y otros Estados miembros. Un ejemplo fue el acuerdo para construir un tren de alta velocidad TGV en Marruecos, que fue otorgado a París en 2007 directamente por el rey Mohammed VI sin que se llevara a cabo una licitación abierta. Cuando el Gobierno francés solicitó al Banco Europeo de Inversiones (BEI) un préstamo para financiar la construcción, Alemania votó en contra de la petición, dado que la empresa alemana Siemens no había podido competir por el contrato. Finalmente, Francia consiguió dicho dinero con el apoyo español. Estas disputas internas entre los Veintisiete reflejan los efectos negativos que las ambiciones geoeconómicas pueden llegar a tener sobre la solidaridad europea.

La política francesa, probablemente, seguirá el mismo curso en los próximos años. Incluso si los socialistas llegan a ganar las elecciones presidenciales de 2012, la economía y la crisis del euro continuarán dominando la agenda. No hay señales claras que indiquen si los nuevos gestores de Francia cambiarían de dirección y adoptarían una política exterior menos mercantilista. Solo si la crisis del euro desemboca en una unión fiscal sólida y se suaviza la presión de los mercados, entonces París podría seguir una política exterior más diversificada.

Por su parte, el Gobierno británico también ha virado hacia una política exterior más geoeconómica. En julio de 2010, menos de tres meses después de haberse convertido en primer ministro, David Cameron visitó India, acompañado por 39 altos ejecutivos de diversas empresas británicas. Ésta ha sido la mayor delegación comercial de Reino Unido de los últimos tiempos. Cameron tenía la intención de reorientar la acción exterior británica para servir a los intereses de la economía de su país, frente a la diplomacia más tradicional de los años de Tony Blair y Gordon Brown. En su viaje, el primer ministro aseguró un acuerdo de 840.000 millones de euros, mediante el cual Londres proveería a Nueva Delhi con 57 aviones Hawk de entrenamiento. Para el mandatario británico, eso era el reflejo de “nuestra nueva política exterior comercial en acción”. No fue por casualidad que el secretario del Foreign Office, William Hague, eligiera Tokio para su famoso discurso sobre “El Reino Unido en el mundo”, completando así el giro hacia una política exterior más geoeconómica. Hague hizo un llamamiento a una mayor orientación comercial en el Foreign and Commonwealth Office, a unas relaciones bilaterales más dinámicas y a una política de gobernanza global más proactiva. El Gobierno ha dejado clara su falta de confianza en la UE como vehículo para alcanzar los intereses económicos de su país en el exterior.

De igual modo, las visitas de Li Keqiang, en enero de 2011, y del primer ministro, Wen Jiabao, en junio de 2011, resultaron en lucrativos contratos para las compañías británicas. En enero, la empresa PetroChina firmó un acuerdo de miles de millones de libras con Ineos y se firmaron

otros contratos por valor de 2.600 millones de libras (unos 3.000 millones de euros); mientras que en junio se rubricaron acuerdos por 1.400 millones de libras (cerca de 1.600 millones de euros).

El aspecto más importante del cambio experimentado por Reino Unido hacia una diplomacia más comercial está directamente relacionado con el empeoramiento de la crisis en la eurozona. Si bien el Gobierno británico no ha sufrido exactamente los mismos problemas que los miembros de la zona euro y no ha tenido que pedir ayuda a las economías emergentes, el país se está distanciando de Europa para gestar otras alianzas económicas. En 2012, esto empezará a afectar y debilitar la relación entre Londres y Bruselas. Su autoaislamiento dentro de la UE también podría acelerar su marginalización económica por parte de sus socios europeos, además de la exclusión política que ya sufre. Las ventajas comerciales siempre han sido la mayor motivación para Reino Unido en la UE y la Unión sigue siendo el principal destino de sus exportaciones y, por tanto, su mayor fuente de riqueza.

Cortos de miras

El ascenso de la geoeconomía en las políticas exteriores nacionales de los Estados miembros de la UE supone un riesgo para los intereses de Bruselas a largo plazo. Primero, un mayor enfoque geoeconómico tiende a nacionalizar, en lugar de europeizar, las políticas exteriores nacionales, disminuyendo las posibilidades de éxito de una acción exterior europea común. Además, la creciente importancia de la política comercial en las posturas nacionales podría conllevar disputas entre los Veintisiete. Una diplomacia comercial más agresiva aumenta las probabilidades de que los países compitan entre sí por los mismos socios y acuerdos internacionales. Reino Unido, Francia y España ya rivalizan por la atención de China. La posible aparición de la llamada “lógica del conflicto” a raíz de los “métodos del comercio” podría suponer la fractura de los vínculos económicos y políticos que ahora unen a los miembros de la UE.

Esa mayor nacionalización de la política comercial de los Estados miembros y la mayor importancia otorgada a las economías nacionales va en contra de los intereses reales de los países de la UE. Las economías de Reino Unido, España y Francia son, por sí solas, mucho más pequeñas que la de China, crecen a un ritmo mucho más lento y sus poblaciones están disminuyendo. Tendrán mucho menos que ofrecer a las economías emergentes que una economía europea unida. El aumento de la diplomacia comercial de los países europeos y sus apañíos a corto plazo perjudicarán sus perspectivas futuras.

Por otro lado, se puede entender el porqué de esas políticas nacionales. Los flujos de inversión extranjera directa (IED) hacia el exterior han caído un 62 por ciento entre 2009 y 2010 y la entrada de IED ha disminuido aún más, un 75 por ciento. De los tres países analizados en este capítulo, solo Reino Unido fue receptor neto de IED en 2010 (casi tres cuartos de la entrada de esta inversión en el país vino de Estados Unidos). El flujo de IED española hacia China alcanzó 1.400 millones de euros (de un total de 7.900 millones). El de Francia fue similar al español en términos absolutos, pero menor en cuanto al porcentaje total que representa debido a los mayores volúmenes de IED hacia el exterior. Estas cifras explican, en parte, las tácticas geoeconómicas de estos tres Estados.

No obstante, la crisis de la eurozona está alimentando una dinámica que perjudicará las perspectivas de los Estados miembros a largo plazo. En base a los ejemplos aquí mencionados, está claro que la crisis de la zona euro está impulsando a los países a adoptar enfoques geoeconómicos individuales, que les están alejando de posibles soluciones europeas. Las orientaciones nacionales no están preparadas para aportar soluciones eficaces ante la globalización de alta velocidad. Solo la acción conjunta de los Veintisiete tendrá el suficiente poder económico para competir con las potencias emergentes.

Las ambiciones geoeconómicas de los Estados miembros de la UE y la aparente falta de soluciones europeas a la vuelta a la nacionalización

de las políticas exteriores han sido duramente criticadas. Es cierto que 2012 será un año con muchos desafíos para Bruselas, pero no solo para encontrar una salida a la crisis de la eurozona, sino también a la hora de hallar resultados europeos conjuntos a las cuestiones nacionales. El caso chino es un buen ejemplo. China es un país decisivo para el futuro de la Unión y es urgente que Europa demuestre unidad y siga políticas europeas conjuntas concretas hacia el gigante asiático. En 2012, se debería considerar la inclusión de un sistema coordinado para la compra de deuda soberana, un sistema para analizar con rigor las inversiones extranjeras y una competencia justa en las adquisiciones públicas. Dichas políticas, aplicadas en la esfera europea, no solo contribuirían a disminuir las divisiones sobre Pekín, sino que también ayudarían a limitar las ambiciones geoeconómicas de algunos Estados.

El G20, del cual Francia, España y Reino Unido forman parte, también debería ser un importante foro para que la Unión Europea negocie de manera conjunta y logre encontrar el equilibrio entre las diversas ambiciones geoeconómicas de sus Estados miembros. Si en 2012 la UE adoptara una postura más unida y unificara su representación económica externa en el G20, el FMI y otras instituciones, contribuiría a mermar los efectos secundarios negativos de las políticas geoeconómicas de algunas potencias externas.

Se necesita con urgencia una solución eficaz y sostenible a la crisis de la eurozona. Eso ayudaría a disminuir la importancia de la diplomacia comercial nacional, dado que los Estados miembros no necesitarían políticas exteriores tan centradas en la geoeconomía. En 2012, la clave será impulsar una mayor integración económica y política en la Unión Europea.

6. Asia como núcleo geoeconómico

Gauri Khandekar

Tras la crisis económica, los Estados miembros de la Unión Europea han adoptado una actitud más activa respecto a Asia. Pero su actitud general ha sido débil, lastrada por la incoherencia y una falta de coordinación y de estrategia futura. No ha sido capaz de adaptar sus estrategias económicas, políticas y de seguridad al extenso y variado continente asiático. El bloque, como tal, sigue contando menos de lo que le correspondería. Y Asia no va a seguir ahí a disposición de quien quiera. La región está teniendo su propia reintegración y Europa va a tener que competir por ella con la propia Asia. Los datos de la Organización Mundial del Comercio indican que en 2010 la mayoría de los flujos de comercio mundial fueron intrarregionales. En total, el 53 por ciento del comercio asiático se hizo dentro de su propio territorio. Esa tendencia continuará en el futuro. A medida que el continente consiga tasas de crecimiento cada vez más elevadas, será cada vez más difícil penetrar en él. Las políticas de Europa en la zona tendrán que cambiar en 2012 si Bruselas quiere no quedar aún más marginada de la región más dinámica del mundo.

La visión geoeconómica de Asia en la UE

Los Estados miembros de la UE han hecho grandes esfuerzos individuales para defender sus intereses en Asia, sin que ello haya

contribuido de manera relevante a reforzar el papel de la Unión Europea en su conjunto. Las agendas bilaterales siguen teniendo prioridad sobre el enfoque común y el comportamiento de los Veintisiete sigue siendo débil.

En junio de 2011, Reino Unido firmó un acuerdo por 1.400 millones de libras (unos 1.600 millones de euros) con China. Antes, en noviembre de 2010, los dos países habían firmado ya un contrato relacionado con la compañía Rolls Royce de 750 millones de libras (cerca de 872 millones de euros). Desde entonces, las exportaciones británicas al gigante asiático han aumentado un 20 por ciento. El primer ministro británico, David Cameron, ha señalado que le gustaría alcanzar el objetivo de 100.000 millones de dólares (unos 74.000 millones de euros) en comercio bilateral de aquí a 2015. Alrededor de 420 empresas chinas ya se han establecido en Londres. Gran Bretaña atrajo 51 proyectos de inversión en 2010 y otros 40 en 2011.

El presidente francés, Nicolas Sarkozy, también consiguió obtener del primer ministro chino, Wen Jiabao, la promesa de designar a Europa como el gran mercado de inversiones. El comercio chino-francés está creciendo un 30 por ciento anual y alcanzó los 44.800 millones de dólares (unos 33.200 millones de euros) en 2010. Sarkozy viajó a Pekín dos veces solo en 2011. El gigante asiático es el décimo inversor extranjero en Francia, con 1.500 millones de dólares (unos 1.100 millones de euros). A su vez, los franceses poseen más de 4.000 proyectos empresariales en China.

En cuanto a Alemania, solo en Hamburgo se han establecido 360 empresas chinas. Durante la visita del primer ministro chino a Berlín en junio de 2011, China y Alemania firmaron 14 nuevos acuerdos por valor de 15.000 millones de dólares (cerca de 11.000 millones de euros). El gigante asiático se ha convertido en el destino exterior preferido para las inversiones alemanas. Pekín es el tercer mayor socio comercial de Berlín y el segundo lugar para las exportaciones de maquinaria, después

de Estados Unidos. Uno de cada cuatro coches Volkswagen se vende en China. Y a los chinos les atraen los conocimientos y la experiencia alemanas en altas tecnologías.

En comparación con lo anterior, las visitas a China del presidente del Consejo Europeo, Herman van Rompuy, quedan empujadas. La cancelación de la cumbre anual UE-China en 2011 disminuyó aún más el atractivo de Bruselas como socio. De hecho, es Francia, el quinto mayor socio comercial del gigante asiático en Europa, y no la propia Unión, la que encabeza las conversaciones con Pekín sobre la compra de deuda soberana europea.

En el caso de India, la UE todavía está luchando para concluir sus cinco años de negociaciones sobre un acuerdo comercial y de inversión. Su presencia política sigue siendo débil y ni la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton, ni el presidente Van Rompuy han viajado al país asiático en 2011. Europa, en su conjunto, está dividida sobre la mayor ambición multilateral de India: un puesto en el Consejo de Seguridad de la ONU. Nueva Delhi discrepa con Bruselas sobre su postura conjunta respecto a Pakistán, con la lucha anti-terrorista y con la cooperación en materia de energía nuclear. Mientras tanto, Reino Unido, Francia y Alemania no solo han obtenido contratos por miles de millones de euros, sino que han criticado abiertamente la actitud de Islamabad sobre el terrorismo y han subrayado su apoyo bilateral a que India tenga un sitio en el Consejo de Seguridad.

En julio de 2010, David Cameron encabezó la mayor delegación que ha visitado India en épocas recientes y obtuvo contratos bilaterales por valor de miles de millones de libras. Durante la visita del ministro indio de Finanzas, Pranab Mukherjee, a Londres, en julio de 2011, se firmó otro acuerdo de inversión de 7.200 millones de dólares (unos 5.300 millones de euros). Según el ministro británico de Economía, George Osborne, 3.000 empresas de su país tienen planes importantes

de inversión en India. El Departamento de Desarrollo Internacional (DfID, en sus siglas en inglés) ha asignado 1.200 millones de libras (unos 1.400 millones de euros) de ayuda al desarrollo para ser entregados a Nueva Delhi entre 2011 y 2015. Por el contrario, la UE solo ha ofrecido 210 millones de euros para el periodo 2011-2013.

Durante la visita del presidente Sarkozy en 2010, París y Nueva Delhi firmaron siete acuerdos, incluido un contrato de 9.300 millones de dólares (cerca de 6.900 millones de euros) para construir dos reactores a presión. Francia es el quinto mayor proveedor de armas a India. El Gobierno indio ha destinado un presupuesto de más de 112.000 millones de dólares (unos 83.000 millones de euros) en los seis próximos años para renovar o actualizar material militar. Según un proyecto de 22.000 millones de dólares (cerca de 16.000 millones de euros), la compañía nuclear estatal francesa Areva suministrará seis reactores de agua a presión de tercera generación al país. La cooperación en materia de energía nuclear es una cuestión estrictamente bilateral en el marco de la Unión. El acuerdo sobre Fisión UE-India permanece estancado desde 2009. Sarkozy subrayó también su deseo de triplicar las becas francesas a estudiantes indios; pero no existe ninguna mención de unas subvenciones similares en la UE. Igualmente, durante su visita a Nueva Delhi en 2011, la canciller alemana, Angela Merkel, firmó cuatro pactos en los ámbitos de la educación, la investigación y la física nuclear.

Otros países asiáticos se quejan de la falta de atención de la UE. Los líderes de ASEAN llevan esperando una visita de algún líder europeo desde la del presidente de la Comisión, José Manuel Durão Barroso, hace cinco años. Durante las últimas dos décadas, Alemania ha dado a Vietnam más de 1.000 millones de euros para proyectos de Ayuda Oficial al Desarrollo. En una visita a Hanoi en 2011, la canciller Merkel prometió más dinero para el país. En la actualidad, trabajan allí más de 200 empresas alemanas. Reino Unido también considera Vietnam como un mercado de enorme crecimiento. Es el 17º mayor inversor extranjero en el país del sudeste asiático, con 2.500 millones de dólares

(aproximadamente 1.500 millones de euros) en 2010. Las autoridades británicas prevén que las inversiones empresariales alcanzarán los 3.000 millones de dólares (unos 2.200 millones de euros) en 2013.

Reino Unido fue el segundo inversor en Indonesia en 2010, con un total de 439 millones de libras (aproximadamente 511 millones de euros) en exportaciones y 1.300 millones de libras (aproximadamente 1.500 millones de euros) en importaciones. En una reciente visita a la zona, el primer ministro francés, François Fillon, prometió duplicar los volúmenes de comercio bilateral en los próximos cinco años respecto a los 2.500 millones de dólares (aproximadamente 1.500 millones de euros) actuales. Hace poco, David Cameron concedió 446 millones de libras (unos 519 millones de euros) en ayuda al desarrollo a Pakistán, durante un periodo de cuatro años, con lo que el país se habrá convertido en el mayor receptor de ayuda británica en 2015.

A pesar de las actividades geoeconómicas y de desarrollo de los Estados miembros en Asia, la UE no ha sido capaz de aprovechar esas relaciones ni sus propios instrumentos para impulsar un interés común en el continente. Los socios europeos compiten cada vez más entre sí, y solo cuentan con un conjunto muy tenue de políticas asiáticas comunes que mantienen la armonía. Es llamativa la ausencia de una estrategia común. No existe una orientación claramente identificada en la política exterior. Bruselas permanece apartada de las crecientes preocupaciones de seguridad de Asia. En 2012, los Veintisiete deben identificar cuál es el principal atractivo de Europa para los países asiáticos: su fuerza como bloque con 27 naciones y un mercado único.

La geoeconomía en la reintegración de Asia

En el nuevo orden mundial, el poder geoeconómico de la UE tendrá que competir con el de Asia. En 2012, al mismo tiempo que la demanda del consumo siga cayendo en Europa, el crecimiento del comercio

intraasiático, encabezado por China, seguirá aumentando. Los países asiáticos empezarán a explorar una mayor integración regional mediante el comercio, las inversiones y las transacciones financieras. El continuo ascenso de India, de Corea del Sur –campeón de las áreas de libre comercio (ALC)– y el resurgimiento de Japón impulsarán aún más esa tendencia.

En conjunto, las cifras del comercio de la UE en Asia son prometedoras. La Unión es el principal socio comercial del bloque de ASEM, con el 13,3 por ciento del comercio total; por países, es el mayor socio comercial de Pakistán, India, Bangladesh, Sri Lanka y China. No obstante, Pekín está ganando rápidamente terreno. En la actualidad, es uno de los cinco principales socios comerciales de todos los miembros asiáticos de ASEM. Los demás socios principales también son, en su mayoría, del continente: Japón y Singapur pisan los talones al gigante asiático.

En términos estratégicos, la UE no es todavía una entidad económica poderosa en Asia. Su único acuerdo de libre comercio en la región es con Corea del Sur (firmado en octubre de 2010). El ALC UE-India no está aún decidido y los esfuerzos individuales con los Estados miembros de ASEAN retrasan todavía más la liberalización comercial interregional. En cambio, las zonas de libre comercio bilaterales dentro de la subregión asiática han aumentado de forma espectacular. En la actualidad hay 245 propuestas, en proceso de negociación o que se han firmado ya. En 2012, Bruselas tendrá que afrontar con más eficacia esta tendencia.

El ALC con India debería ser la próxima prioridad económica de la UE. Según el banco HSBC, el comercio de India aumentará un 156 por ciento de aquí a 2025, hasta alcanzar 1 billón de dólares (742.000 millones de euros), el mayor crecimiento comercial de cualquier país. Está previsto que India se convierta en la tercera economía del mundo para 2050. A medida que continúa diversificando sus relaciones, es probable que Oriente Medio (en especial Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudí), China y Latinoamérica hagan sombra a la Unión y

Estados Unidos en sus intereses comerciales. Una conclusión política sobre el ALC en la cumbre UE-India, que se celebrará en febrero de 2012 en Nueva Delhi, podría salvar la relación entre las dos partes.

Japón estará deseoso de corregir las disparidades creadas por el ALC UE-Corea del Sur y vigorizar su propio crecimiento mediante un acuerdo de libre comercio importante. Tras los retrasos en 2011, será necesario un firme impulso político en la cumbre UE-Japón de 2012 para comenzar las negociaciones.

Consideraciones fundamentales en 2012

India y China desplazarán a todos los demás líderes comerciales. Pese a las disputas fronterizas y la cuestión del Tíbet, los dos vecinos serán los principales socios comerciales entre ellos antes de 2030. En 2010-2011, el comercio bilateral China-India creció un 68,8 por ciento, hasta los 19.600 millones de dólares (14.500 millones de euros). Se espera que esa cifra sea de 100.000 millones de dólares (74.000 millones de euros) en 2013. Pekín es uno de los cinco principales socios comerciales de Nueva Delhi, con el 11,4 por ciento de su comercio, no muy por detrás del 15,6 por ciento del comercio de la UE.

En 2012, la Unión seguirá instando a China a invertir en la compra de deuda soberana. Pero el gigante asiático, que en la actualidad posee alrededor del 60 por ciento de las reservas extranjeras del mundo, no querrá poner en peligro sus inversiones con bonos de riesgo. Negociará una condición de mercado a cambio de unos cuantos miles de millones en inversiones. En la cumbre UE-China de 2012, Bruselas debe mostrar una mayor unidad política al respecto. Obtener la confianza de Pekín le daría credibilidad en todo el mundo.

Aunque Japón también ha indicado su voluntad de comprar eurobonos e invertir en el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera,

la UE tendrá que hacer propuestas concretas en 2012. Asia ha hecho más hincapié en que el FMI tenga un papel más fuerte, en lugar de las inversiones directas, con la esperanza de reforzar su propia posición en las instituciones financieras internacionales. La UE debe decidir cómo encajar sus deseos con la agenda reformista de Asia.

Da la impresión de que las rivalidades tradicionales remitirán en 2012. La UE es el principal socio comercial de Pakistán, con un 15,8 por ciento (7.100 millones de euros) del comercio del país, pero es posible que pronto se encuentre con la competencia de unas relaciones indo-paquistaníes más estrechas. Islamabad ha decidido otorgar el estatus de nación favorecida a su vecina del sur. Una mayor proximidad económica podría ayudar a reducir las tensiones y multiplicar el comercio bilateral entre ambos países.

También en el noreste asiático, la reintegración geoeconómica de Asia está en pleno auge. En 2012, independientemente del resultado de las elecciones presidenciales en Taiwán, parece improbable que Pekín modifique por completo su política respecto a Taipei. Lo normal es que el presidente taiwanés, Ma Ying-jeou, continúe un segundo mandato. China buscará acuerdos bilaterales para completar los 15 pactos ya firmados. La UE tendrá que decidir cómo intensificar sus relaciones comerciales con Taiwán, que insistirá en su petición de tener un ALC.

En Myanmar, los demás socios de ASEAN apoyan cada vez más al régimen ex autoritario y la UE parece dispuesta a respaldar, con precauciones, la apertura política limitada que se ha visto en los últimos meses. En 2012, y antes de que el país presida ASEAN, probablemente, en 2014, la Unión tendrá que reconsiderar toda su actitud respecto al Gobierno birmano. Aunque debe mantener una postura firme en relación con las violaciones de los derechos humanos cometidas por el régimen, tendría que aprovechar una posible oportunidad para impulsar reformas.

La UE debe empezar a dialogar sobre las crecientes preocupaciones de seguridad en Asia. La marítima es fundamental en la geopolítica del Pacífico asiático. La Unión tiene que decidir si va a asociarse, y cómo, con Estados Unidos, China y ASEAN para abordar esta cuestión. El Foro Regional de ASEAN es la instancia principal en la que se llevan a cabo las deliberaciones y, sin embargo, Bruselas no asistió en 2011. En 2012, la presencia de la Alta Representante en el encuentro será decisiva para impulsar la credibilidad europea en la región. Asimismo, los Veintisiete tendrán que decidir con qué condiciones aceptarán unirse a las tareas de lucha contra la piratería en el Estrecho de Malaca.

La novena cumbre de ASEM en Laos, en noviembre de 2012, será un reto para la UE. Debe volver a convencer a sus socios asiáticos de que está comprometida con la región. A su vez, eso será fundamental para que la acepten en la cumbre del Este de Asia, que ya abrió sus puertas a Estados Unidos y Rusia en 2011.

Además, la UE debe buscar más visibilidad en los problemas de seguridad nuclear en Asia. La Cumbre Internacional sobre Seguridad Nuclear, que se celebrará en marzo de 2012 en Seúl, puede ser la plataforma idónea para que la Unión plantee su creciente preocupación sobre estas cuestiones. En concreto, dado que la inestabilidad seguirá aumentando en Pakistán, Bruselas tiene que incrementar su cooperación con las autoridades de dicho país para garantizar la seguridad de su arsenal nuclear. Además, en 2012, los Veintisiete han de tratar de intensificar las consultas con sus socios estratégicos y los miembros de las negociaciones a seis partes (China, Estados Unidos, Corea del Sur, Japón y Rusia) sobre la cuestión nuclear en Corea del Norte.

En vista de la retirada de la OTAN de Afganistán en 2014, la UE debe concebir una estrategia para llenar el vacío dejado por Estados Unidos. La Unión no puede reducir su presencia en esta región, que es además crucial para su propia seguridad. Es de desear la cooperación con todos los actores regionales involucrados, ya desde 2012. Bruselas

tiene que emprender diálogos de política exterior con todos los actores regionales, en especial los cuatro vecinos nuclearizados de Afganistán.

El futuro geoeconómico de Europa en Asia

En resumen, Europa debe intensificar sus relaciones políticas al tiempo que sus Estados miembros despliegan una diplomacia puramente comercial. El comportamiento geoeconómico de Europa en Asia, en conjunto, ha sido escaso; aunque la UE no ha desplegado aún todo su potencial. Debe reforzar sus intereses económicos en el continente con un mayor compromiso político. En particular, los esfuerzos de seguridad europeos deben estar en línea con aquellos asuntos que preocupan cada vez más en la zona.

Para mejorar la posición de Bruselas es fundamental una estrategia clara para Asia, junto con una mayor presencia política en los foros del continente. Un continente asiático integrado tendrá muchas más ventajas geopolíticas, culturales y demográficas, por la dimensión de los mercados y la demanda de consumo, así como por su dinámico crecimiento. Asia es uno de los mayores núcleos geoeconómicos del mundo y puede ser el trampolín que ayude a los Veintisiete a recuperarse de la crisis y de su situación poco clara en el nuevo orden mundial. Ahora bien, la Unión Europea deberá elaborar una estrategia mucho más amplia en 2012 si quiere aprovechar esta oportunidad.

7. ¿Nuevas oportunidades en Oriente Medio?

Ana Echagüe y Barah Mikail

En Oriente Medio, la Unión Europea tiene que enfrentarse no solo a la crisis económica, sino también a la incertidumbre provocada por las revueltas árabes. Las protestas han aumentado las divisiones económicas existentes entre las economías de los países del norte de África y las de los Estados del Golfo. Las primeras están sufriendo una caída en los niveles de consumo y de las exportaciones y, en algunos casos, la interrupción de las transacciones internacionales. Mientras que no se espera ninguna mejora en este sentido para la región en 2012, en el Golfo las tendencias son positivas. Los altos precios del petróleo han reactivado la economía y la demanda está en alza. A pesar de una serie de nuevas iniciativas, la UE aún no se ha percatado del potencial económico de Oriente Medio. Bruselas tendrá que mejorar su compromiso y prestar más atención a los factores políticos que condicionan las oportunidades económicas y los riesgos en la zona. Tras el entusiasmo inicial de la primavera árabe, la Unión tendrá que demostrar que es capaz de cumplir con sus nuevos compromisos. Cómo lo haga será determinante para lograr un mejor equilibrio entre sus intereses políticos y económicos en su política hacia Oriente Medio.

Incertidumbre y estancamiento en el norte de África

Inicialmente, los Estados del norte de África no se vieron afectados por la crisis económica debido a su limitada integración financiera en la esfera internacional, pero al final acabaron sufriendo los efectos del descenso de la demanda externa y de los ingresos de sus socios comerciales. Asimismo, disminuyeron el flujo de turistas, las exportaciones a Europa, las remesas y la inversión extranjera. No obstante, el índice de crecimiento del PIB se mantuvo en niveles positivos con una media del 2 al 3 por ciento más alta que en los países vecinos del norte del Mediterráneo.

Pero, a principios de 2011, a raíz de las revueltas árabes, aumentó la inestabilidad. La alta tasa de inflación y las débiles monedas de los países árabes redujeron las importaciones. Las agencias rebajaron los *ratings* de los Estados afectados, aumentando el precio de la financiación. Las empresas internacionales se vieron atrapadas entre dos opciones: recortar y/o anticipar nuevos negocios bajo la nueva situación política. Inicialmente, varias de las grandes compañías extranjeras repatriaron a su personal (Lafarge y Orange en Egipto) o, simplemente, suspendieron su producción (Nestlé).

A pesar de la incertidumbre, la Unión Europea y sus Estados miembros se están centrando en el potencial del comercio y las inversiones para sacar a los países árabes del estancamiento económico. El uso de la ayuda y el comercio preferencial para abordar asuntos de política exterior es una práctica común de la UE, pero la primavera árabe ha aumentado cualitativamente este enfoque. La Alta Representante, Catherine Ashton, se ha centrado en el comercio como el principal incentivo para la región, ofreciendo aranceles más bajos y un mayor acceso al mercado europeo a países que lleven a cabo reformas democráticas y de buena gobernanza. La Comisión Europea tiene previsto presentar un borrador para la negociación de áreas de libre comercio profundas y globales con Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez. Asimismo, la Unión se está centrando en acuerdos de inversión. Bruselas espera estimular la inversión de

compañías extranjeras en la zona, mediante la facilitación de créditos blandos del Banco Europeo de Inversiones. Los Veintisiete también se están preparando para promover las inversiones, mediante el apoyo a aquellos que se han rebelado contra la dictadura.

Ayuda, comercio e inversiones

El comercio como principal motor de la política europea hacia la región no ha producido los resultados esperados durante los primeros 15 años del Proceso de Barcelona. A pesar del impacto positivo, aunque modesto, en términos del comercio, la UE ha sufrido políticamente a raíz de su apoyo a los regímenes autocráticos de la zona. Está claro que las políticas de la Unión Europea hacia Oriente Medio y el norte de África siempre han estado más dirigidas a servir sus propios intereses que a los de sus socios del sur del Mediterráneo. Se ha dado por hecho la relación causal entre la reforma política y económica. ¿Qué cambiará en la última fase de la política europea? En el futuro, se espera que la transformación política conduzca a economías más prósperas, mercados de consumo más amplios y mayores oportunidades de negocio. El dinero, el acceso a los mercados y los acuerdos de movilidad se ofrecen de manera más explícita. No obstante, todavía queda por ver cómo la UE superará los tradicionales instintos proteccionistas de sus miembros y si Bruselas conseguirá convencer a los Gobiernos europeos para que acepten dicho plan en un contexto de mayores recortes presupuestarios y los debates actuales sobre el control de las fronteras. Además, hay que actuar con cautela ante las posibles implicaciones de los nuevos Ejecutivos y Constituciones que se espera estén vigentes en Egipto y Túnez en 2012. La continuidad de los modelos económicos existentes y la apertura a las inversiones extranjeras aún no están aseguradas.

En términos de ayuda, se han asignado 1.240 millones de euros adicionales (de un total de 7.000 millones) a la Política Europea de Vecindad (PEV) para el período 2011-2013. De éstos, 250 millones

han sido destinados al Instrumento de Inversión y Colaboración Euromediterráneas; 72,79 millones a la vecindad mediterránea para diversos proyectos de transporte, negocios y culturales; y 22 millones para un Instrumento para la sociedad civil.

La primera reunión del grupo de trabajo UE-Túnez tuvo lugar los días 28-29 de septiembre de 2011. Se prevé que el apoyo financiero a Túnez se aproxime a los 4.000 millones de euros para el período 2011-2013, incluyendo contribuciones de la Unión Europea, sus Estados miembros y del BEI. Las discusiones han abordado la liberalización del comercio para permitir la entrada de productos agrícolas y de la industria pesquera tunecinos a Europa, además de bienes industriales y materiales de construcción. 110 millones de euros irán para la recuperación económica, 57 millones a la reforma del sector del agua, 30 millones para becas en universidades europeas y 22 millones para apoyar a las organizaciones de la sociedad civil. Una subvención de 100 millones se destinará al programa de apoyo multidonante SPRING (Apoyo a la Asociación, la Reforma y el Crecimiento Inclusivo), que cuenta con 1.000 millones de euros. Está previsto que el BEI aumente sus préstamos al país en un 60 por ciento; en el verano de 2011, aprobó un préstamo de 163 millones de euros para mejorar las carreteras tunecinas y otro de 140 millones de euros para ayudar al Tunisian Chemicals Group a construir una planta de fertilizantes. En cuanto al apoyo a la reforma económica y social, los Veintisiete han incrementado su aportación inicial de 80 millones de euros hasta llegar a un total de 130 millones de euros.

La cooperación financiera de la UE con Egipto tiene previsto asignar 449 millones de euros para el período 2011-2013, en comparación con los 558 millones destinados para 2007-2010. Esta ayuda incluye 22 millones para aumentar los ingresos y crear empleo para las pequeñas y medianas empresas. En 2011, 122 millones de euros fueron destinados a favorecer las áreas de la energía y la vivienda social, mejorar el comercio y apoyar a las pymes del sector agrícola. Egipto podría ser el primer país de la región en beneficiarse de la mejora y la extensión de la ayuda financiera

del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) desde Europa Central a Oriente Medio. Un equipo de inspección del Banco ya ha estado en El Cairo y, a partir de 2012, tiene planeado llevar a cabo consultas similares en Marruecos, Túnez y Jordania (Libia podría ser incluida en algún momento). El BERD podría acabar prestando hasta 2.500 millones de euros anuales a la región. Egipto también deberá recibir aproximadamente la mitad de los 6.000 millones de euros que esta institución destinará a la zona hasta 2013, seguido de Marruecos, Túnez y Jordania.

En términos comerciales, desde Europa será clave eliminar las distorsiones, en particular en relación a los estándares y la agricultura. Mientras que los países del norte de África tienen una ventaja comparativa en los productos agrícolas, la oposición de los Estados europeos del Mediterráneo les ha excluido de una mayor liberalización. La Política Agrícola Común (PAC) constituye un obstáculo para conseguir un mayor acceso por parte de estos países a los mercados agrícolas europeos. De igual modo, el sector de los servicios aún no ha sido abierto en la zona debido a la cuestión de la inmigración. Una de las propuestas más populares es que la UE expanda su unión aduanera con Turquía para incluir a los Estados del Mediterráneo y amplíe su alcance para incorporar productos agrícolas y servicios. Esto simplificaría el acceso a los mercados europeos, puesto que acabaría con la gran variedad de acuerdos comerciales bilaterales y haría innecesarios los complicados requisitos sobre los certificados de origen. No obstante, para ello hace falta avanzar en la cuestión de los bienes agrícolas y los servicios, lo que implica abordar el asunto de las políticas de apoyo a las granjas. El intercambio de servicios sería la mayor fuente de crecimiento que se esperaría del área de libre comercio; sin embargo, para ello sería imprescindible avanzar en la cuestión de la movilidad.

En cualquier caso, reducir los aranceles solamente no es suficiente. Hacen falta fondos para alcanzar los niveles necesarios y para minimizar los costes sociales del libre comercio a corto plazo. La política comercial

no debería concebirse solo en términos de las barreras arancelarias y no arancelarias. Las precondiciones para mejorar el comercio incluyen la buena gobernanza y un sistema legal independiente. Estos elementos no recibieron la atención adecuada en las anteriores políticas orientadas a fomentar la reforma. Asimismo, deben ser dirigidos por el propio país en cuestión.

Una buena política de inmigración y una inversión extranjera directa apropiada también podrían contribuir a acelerar el desarrollo de las relaciones comerciales entre la Unión Europea y Oriente Medio y el norte de África en 2012. La IED debería contribuir a un mayor crecimiento en la región y podría conllevar el intercambio de la tecnología y la producción de productos de mayor valor. Asimismo, podría impulsar a las pymes locales mediante la subcontratación. Tras su revisión, la PEV ahora incluye la promoción de un entorno favorable para los negocios y las inversiones, mediante la simplificación de procedimientos y la ayuda a las pymes a través de la promoción del empleo, la organización de conferencias con inversores para aclarar las prioridades nacionales de la inversión y la mejora de la protección al inversor. Del mismo modo, está contemplando la posibilidad de proporcionar un apoyo adicional a las pymes con el BEI y otros grupos de interés a través del Fondo Europeo de Inversiones.

En cuanto a la inversión extranjera directa, la mejora que se había visto en la región a lo largo de 2010 sufrió un revés durante el primer semestre de 2011 y no se prevé una mejora considerable en 2012. En 2010, la mitad de la IED provino de las compañías europeas. Los Estados del Golfo, EE UU y otros países (sobre todo los emergentes) aportaron cada uno el 15-16 por ciento de la IED dirigida hacia los países del sur del Mediterráneo. Las inversiones intrarregionales constituyeron solo el 3 por ciento. En el Magreb, únicamente Túnez registró un aumento en la inversión extranjera directa poco antes de la crisis política. El Mashreq se mantuvo estable tras la retirada de los inversores del Golfo en 2008. Después de Estados Unidos y EAU, los principales inversores europeos incluían a Francia, Reino Unido, España, Alemania, Italia y Holanda.

Europa sigue siendo la principal fuente de IED, con entre el 30 y el 40 por ciento de las inversiones. En 2011, el número de anuncios de proyectos de inversión disminuyó un 23 por ciento en comparación con el año anterior. Túnez y Egipto, en particular, sufrieron caídas de aproximadamente el 40 por ciento en el número de anuncios de IED en el primer semestre de 2011. Las cantidades prometidas no disminuyeron aún más en Túnez, gracias a las compañías inversoras en el sector del petróleo y el gas, en particular la austríaca OMV, la italiana ENI y la británica BG. Recientemente, la situación en este país ha empezado a mejorar. En Egipto, tras muchos meses de congelación de anuncios, también parece haberse registrado una mejora, con nuevos proyectos recogidos en 2011. Marruecos, al contrario que los demás países del Magreb y el Mashreq, fue el único en registrar un aumento considerable en el número de proyectos de inversión extranjera directa en el primer semestre de 2011, con un incremento del 23 por ciento en comparación con el mismo período en 2010. No obstante, en general, los flujos se mantuvieron a la baja en comparación con los niveles previos a la crisis. Esta tendencia probablemente continuará en 2012.

Aunque los europeos se han gastado miles de millones de euros en financiar y diseñar proyectos, no han conseguido usar la inversión económica para hacerse con un mayor papel político en la región. Incluso en acuerdos comerciales, EE UU ha superado a la UE. Cuando Marruecos y Argelia firmaron acuerdos de libre comercio con Estados Unidos en 2002 y 2004, respectivamente, lo hicieron en contra de los compromisos previamente acordados con la Unión. Mientras que Bruselas sigue siendo el principal socio comercial y el mayor inversor en sus vecinos del sur, aún no está claro cómo traducir esta relación económica en una mayor influencia política. Con la crisis económica, la dimensión geoeconómica de las relaciones de poder ha asumido un mayor protagonismo. Pero los Estados miembros del sur europeo, en particular, ya no podrán usar sus vínculos coloniales para lograr posiciones privilegiadas en comercio, inversiones, adquisiciones públicas y suministros energéticos.

¿Demasiadas expectativas?

Es muy probable que le vaya mejor a Europa en el Golfo, donde los bancos europeos están cortejando a los fondos soberanos de inversión para que compren la enorme cantidad de activos que tienen para vender. Los Estados miembros están cortejando a los regímenes de la zona para conseguir oportunidades comerciales e inversores. Cada vez más Gobiernos europeos compiten en la región, especialmente Alemania, Francia, Reino Unido y España. La carrera por el suministro de tanques a Arabia Saudí es un ejemplo de ello, donde España, Francia y EE UU ya rivalizan entre sí por un contrato que podría llegar a suponer 3.000 millones de euros, y Alemania ya está vendiendo 200 tanques Leopard. Los socios europeos también compiten entre sí por los grandes planes de desarrollo financiados con las vastas reservas de ingresos provenientes del mercado energético. Riad planea invertir 400.000 millones de dólares (unos 302.000 millones de euros) en infraestructuras. En 2011, España se impuso a sus rivales franceses consiguiendo un contrato de 6.700 millones de euros para construir el tren de alta velocidad entre La Meca y Medina. De hecho, está previsto que los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) gasten hasta 97.000 millones de dólares (unos 73.000 millones de euros) entre 2011 y 2020 en proyectos de carreteras y ferrocarriles. Se dice que los saudíes están pujando fuerte por un aumento en el comercio británico. En octubre de 2011, se organizó en Londres un Foro de Financiación Saudí justo después de la visita de los expertos en comercio de EAU, Arabia Saudí y Qatar al noreste del país para intentar convencer a más compañías locales para explorar oportunidades de negocio en Oriente Medio. Los Gobiernos de Reino Unido y Emiratos Árabes Unidos se han comprometido a aumentar el comercio bilateral entre ambos países a 12.000 millones de libras (cerca de 14.000 millones de euros) hasta 2015, un incremento del 60 por ciento.

No obstante, los europeos cuentan con una presencia limitada en el Golfo en comparación con otros actores. La competencia entre los Estados miembros, junto con la reticencia a elevar sus políticas bilaterales

en la esfera europea, no ayudará en este sentido. La atención del Golfo se ha girado hacia el este y muchos consideran que Europa ha perdido su oportunidad. Los flujos de energía, comercio, remesas e inversión son mucho más intensos entre el Golfo y Asia, donde las economías, que no se han visto tan afectadas por la crisis, siguen creciendo y continuarán haciéndolo en 2012. Las empresas europeas no dejan de perder grandes contratos frente a compañías chinas o surcoreanas que son más económicas. Los mercados emergentes y asiáticos, sobre todo China, India y Brasil, cuentan con grandes ventajas en la región, a raíz de su creciente poder económico, de la debilidad de la Europa poscrisis y por el hecho de carecer de un pasado imperialista en la zona. Aunque Francia y Reino Unido esperan lograr beneficios tras su liderazgo en la intervención libia, probablemente será difícil hacerse con el comercio regional en general. Desde 2000, la región ha experimentado una mayor presencia de nuevos actores económicos. Pekín invierte más en sectores específicos (textiles y electrónico); Moscú y Nueva Delhi están detrás de nuevos mercados y oportunidades en el campo de la defensa (Rusia en Argelia, Siria y Arabia Saudí e India en Israel) y Brasilia intenta encontrar nuevas oportunidades de inversión en la región en general.

Actuar con cautela

Los europeos no jugaron ningún papel al principio de las revueltas árabes y es poco probable que los nuevos regímenes quieran replicar el modelo europeo. De hecho, el prototipo económico liberal quedó desacreditado por la corrupción asociada a los Estados derrocados que contaban con el apoyo de las instituciones financieras internacionales. En 2011, Egipto, inicialmente, rechazó un préstamo del FMI de 3.000 millones de dólares (cerca de 2.300 millones de euros). En el pasado, el BEI ha sido criticado por invertir poco en combustibles fósiles. Los representantes de los gobiernos de transición, además de estar decepcionados con la poca cantidad de ayuda que han recibido hasta ahora, piensan que los actores externos “se están posicionando para intentar promover sus propios intereses”.

Los europeos tendrán que actuar con cautela. En 2012, deberían centrarse en ayudar a los países en transición a mantener el control sobre su futuro y en facilitar la reforma, no hundirla en la ayuda exterior. Será necesario diseñar nuevas políticas para responder mejor a las demandas de cambio en lugar de intentar liderar la reforma. Para ello, lo mejor son los intercambios transparentes, coherentes y con espíritu de colaboración. La UE debería revisar su paradigma euromediterráneo de “centro-periferia” y trabajar hacia una mayor integración regional. Ello fortalecería el poder de la negociación colectiva de la zona, lo que, a su vez, podría contribuir a una mayor estabilidad política. Europa debería ayudar a los Estados en transición a integrarse en un espacio multilateral y a adoptar normas multilaterales, en lugar de competir por ventajas comerciales bilaterales. No se puede enfatizar lo suficiente el valor estratégico que tendrían un Oriente Medio y un norte de África reformados económicamente, integrados regionalmente y conectados internacionalmente.

8. El ascenso de América Latina

Susanne Gratius

La influencia geopolítica de la UE en América Latina es limitada y su presencia geoeconómica está disminuyendo. Esta región está en ascenso, y a pesar de que Europa mantiene su posición como donante de desarrollo, se está convirtiendo en un nimio actor económico si se la compara con Estados Unidos y China. Recientemente, la UE, incluyendo a España, ha estado ausente de las recientes oportunidades geoeconómicas que han surgido en Latinoamérica y, en particular, en Brasil. La cuota comercial europea total en la zona ha caído desde el 25 por ciento de 1990 al 14 por ciento actual; los flujos de inversión extranjera directa han bajado y desde 2010 el gigante asiático ha sido el principal inversor en el mercado brasileño.

A diferencia de otras regiones que presentan grandes tensiones estratégicas, tradicionalmente la UE ha visto a América Latina como un estrecho aliado político y una plataforma importante para la integración regional y la democracia. A través de la cooperación al desarrollo, una fuerte presencia diplomática, unos contactos influyentes y una conexión especial de España con Iberoamérica, la Unión tiene una base sólida para mediar en la zona. Pero este capital político no ha sido utilizado para establecer una estrategia geoeconómica europea. Por otra parte, el modelo de integración regional ha perdido su atractivo, debido a que

los Veintisiete se centran más en el fortalecimiento de las relaciones bilaterales con Chile, Brasil, México, Colombia y Perú.

La UE ha firmado acuerdos de libre comercio con varios países de América Latina, pero no con su socio económico y estratégico principal, Brasil, que está incluido en las negociaciones UE-Mercosur. La cumbre Europa-América Latina, cuya fecha de celebración estaba fijada para junio de 2012 en Santiago de Chile, iba a ser la última oportunidad para, finalmente, poder concluir con el tratado de libre comercio, pendiente desde hace tiempo. En el momento de escribir este texto, la cumbre acaba de ser postergada hasta 2013. Es un nuevo ejemplo de las dificultades a las que se enfrenta Europa para conseguir una presencia geoeconómica en Latinoamérica.

Bilateralización y falta de progreso con Mercosur

Comparada con la presencia de China y de Estados Unidos, la UE ha perdido peso económico en América Latina. Antiguos inversores fuertes, como Alemania, han comenzado a desviar su interés hacia Asia. En España, la crisis económica ha reducido los compromisos de muchas compañías españolas. La Unión firmó acuerdos de “libre comercio plus” (desarrollo y diálogo) con varios socios –Centroamérica y el Caribe, Chile, Colombia, México y Perú– para contrapesar la desviación del comercio hacia Estados Unidos y Asia. No obstante, todos estos países latinoamericanos juntos representan menos del 3 por ciento del comercio exterior de la UE y, a diferencia de Mercosur, ninguno de ellos considera a la Unión su principal socio económico.

No es probable que las negociaciones UE-Mercosur, que ya duran 12 años, se concluyan por fin en 2012. Es verdad que tras el reciente anuncio formal de que el acuerdo podría alcanzarse hacia finales de 2011, ofertas comerciales serán presentadas a lo largo de 2012. De todos modos, esto no garantiza una mejora. En 2004, las dos partes llegaron

a esta misma fase de las negociaciones, pero entonces no consiguieron ningún resultado tangible. En la actualidad, no se percibe la voluntad política para lograr un gran avance. Dada la oposición del Parlamento Europeo y las elecciones previstas en Francia para 2012 (el mayor poder de veto en materia agrícola), es improbable que se produzcan concesiones unilaterales europeas a Mercosur. Si al final se cancela la cumbre de Santiago de Chile, la siguiente oportunidad será 2014, y solo si Bruselas acuerda en los próximos dos años una reforma sustancial a su Política Agrícola Común.

La UE ya perdió una oportunidad para concluir un acuerdo en los 90, cuando la integración y los bloques económicos parecían dominar las relaciones internacionales, y los flujos de comercio e inversión europeos con Mercosur alcanzaron niveles récord. Hoy, la Unión tiene un gran déficit comercial con el bloque. En particular, las inversiones españolas y francesas en América del Sur han disminuido, mientras que los intereses económicos de Alemania fuera de Europa se concentran ahora en Asia.

Las relaciones con Mercosur son también el barómetro que marca el tipo de compromiso que tiene Europa con la región. En este momento, Bruselas sigue la estrategia de Washington de firmar acuerdos de libre comercio colectivos con socios pequeños (los Estados del Caribe y de Centroamérica) y negociaciones bilaterales con economías más avanzadas. Aunque todavía se reconoce en la zona al modelo europeo como un ejemplo de integración regional, ahora la UE tiende a abandonar los esquemas anteriores de cooperación interregional en favor de una creciente bilateralización de las relaciones con los países más grandes, con los cuales ya ha firmado tratados de libre comercio, o con sus socios estratégicos: Brasil y México.

Los Veintisiete han tenido poca influencia o participación en el reciente proceso de integración de América del Sur, que se ha llevado a cabo bajo el paraguas brasileño. Hasta ahora, la UE no ha establecido un diálogo político con la Unión de Naciones de América

del Sur (Unasur) ni ha participado en el proyecto de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), lanzado en 2010. Esto ha llevado a una pérdida de la influencia de Europa en una región que ha sido su socia tradicional, la cual, en parte, gracias a la ayuda al desarrollo y a la experiencia europea, ha podido mejorar sus indicadores sociales y económicos, así como consolidar la democracia.

El declive de las relaciones económicas

Ni España, el principal inversor europeo en América Latina, ni Alemania, otrora su mayor socio comercial, han intentado frenar el declive geoeconómico de la UE en la zona. En general, los flujos de inversión europeos totales cayeron un 23 por ciento entre 2008 y 2009. En años recientes, ha habido una llamativa reducción de las inversiones españolas en Latinoamérica. El nuevo Gobierno de centroderecha liderado por Mariano Rajoy se ha comprometido, personalmente, a revertir esta situación en 2012. Hasta ahora, ha habido un muy modesto incremento en los flujos de inversión extranjera directa de Alemania, Reino Unido y Países Bajos.

En 2002, España aportó el 22 por ciento de las reservas de IED de América Latina; siete años más tarde, su participación descendió al 13 por ciento. Sin embargo, la región todavía es el principal mercado para las multinacionales españolas más importantes. Casi la mitad de las ganancias de firmas como el Grupo Santander, BBVA, Endesa, Iberdrola, Telefónica y Repsol se generan allí. En tiempos de recesión, Latinoamérica se ha convertido en un mercado dinámico y atractivo para una economía española en declive. En noviembre de 2011, el director general del Banco Santander advirtió acerca de que las empresas españolas deberían empezar una segunda ronda de inversiones en la zona si querían mantener sus ventajas comparativas sobre otros competidores.

Hasta fines de los 90, Alemania era el socio económico europeo más importante. En reservas, es aún el tercer mayor inversor en la región, por detrás de Estados Unidos y España. Pero hoy, Latinoamérica representa solo el 5 por ciento de los flujos de IED alemanes y el 1,5 por ciento de su comercio –una cifra menor a su comercio con Suecia–. El renovado compromiso económico alemán, aunque cauteloso, se concentra en Brasil (en 2010, el comercio aumentó un 24 por ciento), debido a las necesidades de este último en materia de infraestructuras y a su alta tasa de crecimiento (7,5 por ciento en 2010).

Algunas compañías de Países Bajos y Reino Unido también han incrementado sus inversiones en América Latina. En 2010, las firmas británicas lideraron los flujos de inversión en Perú, y Londres se convirtió en el segundo mayor inversor en Chile y el tercero en Argentina. Al mismo tiempo, las inversiones holandesas representaron la mayor fuente de IED en México.

En la actualidad, la UE tiene en América Latina el mismo porcentaje comercial que Asia; mientras que la región representa solo el 6 por ciento del comercio exterior de la Unión. China es ya el mayor mercado de exportación para Brasil y Chile y en 2015 reemplazará a Bruselas como el segundo mayor socio comercial. El intercambio comercial entre ambas regiones descendió un 23 por ciento en 2009. Además de tener un perfil económico cada vez más bajo, los Veintisiete también están perdiendo su atractivo político. Algunas encuestas y comentarios sugieren que el entusiasmo latinoamericano hacia la democracia liberal y la integración regional está disminuyendo. Para algunos regímenes populistas, Pekín es un modelo alternativo de capitalismo autoritario de Estado.

En general, no debería haber compensación entre los intereses económicos europeos y los derechos humanos o la democracia. Ni Cuba ni Venezuela han firmado tratados de libre comercio con la UE; sin embargo, la presencia de compañías españolas en Colombia y Venezuela sí influye en las políticas europeas hacia ellos. El interés por los derechos

humanos del Parlamento Europeo está dificultando la ratificación del acuerdo de libre comercio con Colombia, impulsado por España. Pero el autoritarismo de Hugo Chávez no ha sido un obstáculo para los negocios españoles en Venezuela. Dado que Repsol y British Gas participan en la exploración de grandes yacimientos de gas en Venezuela, es improbable que el nuevo Gobierno español u otro Estado miembro pongan los derechos humanos por encima de otros intereses. Las elecciones en ese país, previstas para 2012, estarán dominadas por la enfermedad del presidente. Bruselas tendrá que proponer una postura más clara a medida que los distintos partidos políticos comiencen a trabajar para trazar un posible escenario futuro sin Chávez.

El ascenso de América Latina

La creciente disminución de los flujos de comercio e inversión de la UE contrasta fuertemente con el ascenso geoeconómico de América Latina. Aún cuando bajen los precios de las materias primas y los flujos de IED reduzcan las perspectivas económicas para 2012, un crecimiento esperado del 4 por ciento del PIB hará que la región sea un motor del crecimiento global. En 2010, representó el 7,9 por ciento del PIB mundial, casi el doble del de Rusia. Brasil es ahora la séptima economía del mundo, justo por detrás de Reino Unido y superando a Italia e India. Aunque esta no sea la década de América Latina sino la de Asia, en general las cosas marchan razonablemente bien.

Gracias a Brasil y a otras grandes economías como Argentina, Colombia, Chile, México y Perú, América Latina no ha desaparecido del mapa mundial; más bien está regresando a la escena internacional. Ya no es raro ver a personalidades latinoamericanas ocupando cargos importantes: José Graziano da Silva (Brasil) ha sido elegido presidente de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Ángel Gurría (México) lidera la OCDE.

Argentina, Brasil y México participan en el G20: Brasil integra el poderoso grupo de los BRICS; Chile y México son miembros de la OCDE y Colombia pronto lo será también.

El aumento del peso económico de América Latina se basa en los recursos naturales (13 por ciento de las reservas mundiales de petróleo), las exitosas reformas socio-económicas, el ascenso de Brasil y la aparición de nuevos socios en Asia y el Pacífico. Estos factores están contribuyendo a transformar su tradicional imagen como miembro del mundo occidental hacia una nueva identidad más cercana al enfoque del sur de Brasil y a los intereses económicos de Asia.

Es paradójico que la UE, que ha sido una promotora clave en el proceso de estabilización de América Latina, esté ausente ahora, cuando se están cosechando los beneficios. El nuevo papel global de la región es también el resultado de la apuesta europea por la cooperación al desarrollo a largo plazo y de su participación en la paulatina recuperación que se inició con los procesos de democratización. A través de las transformaciones macroeconómicas y el progreso social, Brasil, Argentina, Chile, Colombia, México y Perú han logrado expandir sus mercados internos. Latinoamérica ha aprendido de las lecciones del pasado. Muchos países se han visto solo levemente afectados por la crisis económica mundial, sobre todo en comparación con Europa.

Su éxito económico se basa en los nuevos socios y en la mayor desconexión de Europa. Asia se ha convertido en su segundo socio comercial. En 2010, representó el 27,2 por ciento de las importaciones latinoamericanas y el 17,2 por ciento de las exportaciones, no muy por detrás de Estados Unidos. La cuota de mercado actual de la UE (12,9 por ciento de las exportaciones y el 13,7 por ciento de las importaciones) es aún menor que la del ya de por sí débil intercambio intrarregional del propio continente. Desde los 90, la UE ha perdido más de 10 puntos porcentuales en el comercio latinoamericano.

Las esperanzas de que las negociaciones UE-Mercosur terminarían pronto y que la Ronda de Doha de la OMC mejoraría el acceso a los mercados agrícolas tradicionales, se han evaporado. Como alternativa, América del Sur ha comenzado a acercarse a Asia. China, en particular, ha agudizado su perfil en la zona: es miembro del Banco Interamericano de Desarrollo, representa el 9 por ciento de la IED de la región y ha firmado acuerdos de libre comercio con Costa Rica, Chile y Perú. Como uno de los BRICS, Brasil se ha convertido en uno de los más estrechos aliados políticos del gigante asiático en Latinoamérica. Bajo este escenario, un nuevo compromiso económico europeo en la región podría ser una manera de acercarse a Asia.

Equilibrar la presencia geopolítica y geoeconómica

Anteriormente considerada un socio alternativo a Estados Unidos, la UE ya no desempeña un papel relevante en la geoeconomía de América del Sur. Brasil es ahora el actor principal, con la influencia china creciendo rápidamente. La Unión es todavía la principal fuente de IED (en especial en Brasil, Argentina y México), pero el descenso es evidente. En 2006, la región representaba el 15 por ciento de los flujos de IED europeos extrarregionales; tres años más tarde, disminuyeron hasta el 6,9 por ciento. Esto puede atribuirse a haber perdido la oportunidad de una relación reforzada con Brasilia a través de Mercosur.

A pesar del acuerdo de libre comercio, en 2010 México era solo el vigésimo socio comercial de la UE; Brasil estaba en la décima posición. Incluso para España, Brasilia es el socio más relevante y concentra gran parte de la inversión europea. En 2012, los propios intereses geoeconómicos de la Unión deberían ser motivo suficiente para utilizar la ventaja comparativa de la asociación estratégica con Brasil y firmar un tratado de libre comercio con su segundo socio estratégico más importante en el continente americano, después de Estados Unidos.

Los acuerdos de libre comercio con socios menores, la cooperación al desarrollo y el diálogo político ayudan a fortalecer la presencia de la UE en la región, pero no son suficientes para incluirla en el nuevo juego geoeconómico dominado por Brasil y China en América del Sur. Bruselas no ha utilizado todavía su gran potencial geopolítico en América Latina –logrado a través de la cooperación al desarrollo, la presencia diplomática, los valores políticos como la democracia, la paz, la integración y la cohesión social, y los contactos locales– para aumentar su cuota de mercado. Dado el ascenso latinoamericano, resulta un anacronismo que los Veintisiete todavía perciban a la zona como una amenaza comercial en vez de como una oportunidad económica.

Esto no implica agregar a más países a la lista de socios estratégicos, sino usar la posición de la UE y su imagen positiva como principal donante para incrementar su presencia económica, particularmente en los Estados con un mayor crecimiento económico como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú. Por otra parte, la Unión debería pasar de la retórica en sus múltiples asociaciones estratégicas (España tiene seis en la región) a un incremento del comercio y la inversión.

Además de reforzar su presencia económica en América Latina, la UE debería apostar fuertemente por la integración regional. Puede hacerlo aumentando su diálogo político para incluir nuevas instituciones como la CELAC y Unasur, y concluyendo definitivamente el acuerdo con Mercosur. Las fórmulas interregionales se aplicaron a los países pequeños, pero no se hicieron para comprometer a los más grandes. La tendencia hacia el bilateralismo es evidente. Chile, Colombia, México y Perú han firmado acuerdos de libre comercio con la Unión, mientras que Brasil y México son socios estratégicos.

Tanto la UE como América Latina deberían mirar más allá del paradigma del desarrollo y aprovechar las ventajas procedentes de experiencias similares, especialmente en cuanto a la crisis económica. Latinoamérica ha sido un importante laboratorio para la gestión de crisis

financieras –México en 1994, Brasil en 1998 y Argentina en 2001–. En la cumbre Brasil-UE, celebrada en octubre de 2011 en Bruselas, la presidenta brasileña, Dilma Rousseff, recomendó una política heterodoxa basada en medidas de ajuste y desarrollo humano para solucionar el problema del euro. La próxima reunión del G20, que tendrá lugar en México en junio de 2012, ofrecerá una excelente oportunidad para avanzar en esta dirección.

A diferencia de otras regiones, los esfuerzos geoeconómicos realizados por la UE no se han intensificado en América Latina. El principal desafío en 2012 será lograr un equilibrio entre la política y la economía. Habrá numerosas oportunidades para avanzar en la presencia geoeconómica de la Unión en la región. Entre ellas están las elecciones presidenciales en México y su presidencia del G20. El nuevo Gobierno español ha declarado que precisamente por razones geoeconómicas, Latinoamérica será, una vez más, una prioridad para sus relaciones exteriores. Podría ser la primera señal de que van a tomarse en serio, de una vez, el descuido europeo hacia la región.

9. Acercarse al Caspio

Natalia Shapovalova

En 2012, la geoeconomía de la energía obligará a la Unión Europea a establecer una mayor presencia y una política exterior más eficaz en la región del Caspio. La creciente importancia del gas natural será un factor cada vez más significativo en las políticas energéticas de los Gobiernos europeos. Las economías de los Veintisiete han sido duramente afectadas por la crisis y buscan diversificar y abaratar sus suministros de gas, pero el contexto político en la zona presenta muchos desafíos y pondrá a prueba el enfoque geoeconómico de la UE.

En septiembre de 2011, los Estados miembros le otorgaron a la Comisión Europea potestad para negociar un tratado legalmente vinculante entre la UE, Azerbaiyán y Turkmenistán para construir un gasoducto transcaspiano. Es la primera vez que la Unión actuará como un único actor en el sector energético, negociando contratos de suministro con terceros. Esto parece indicar un cambio en la práctica anterior de priorizar 27 estrategias nacionales distintas. En los últimos diez años, la necesidad de crear una nueva ruta de transporte para traer recursos energéticos desde nuevas fuentes como el Mar Caspio se ha convertido en el principal proyecto de Bruselas fuera de sus fronteras.

En 2012, la Unión y Kazajstán, país que posee las segundas reservas de gas más grandes de Asia Central, intentarán avanzar con un acuerdo energético mejorado, el primero con esas características que se ofrece a un Estado centroasiático. El comercio y la cooperación energética serán componentes clave del tratado. Tras la esperada entrada de Rusia en la OMC, prevista para finales de 2011, Kazajstán aspira a unirse a la institución en 2012. Esto abriría las puertas para una mejor relación comercial entre la UE y el país más rico de la región. Los Veintisiete son el principal destino para las exportaciones kazajas y la mayor fuente de inversión extranjera. Asimismo, Bruselas le ha invitado a participar en el corredor del sur, pero Kazajstán ha rechazado la oferta alegando no tener suficiente gas disponible. Todas sus exportaciones están destinadas a Rusia y Astana no quiere molestar a Moscú, especialmente mientras el proyecto del gasoducto transcaspiano no esté asegurado. No obstante, si la producción kazaja sigue aumentando en el futuro podría dirigir parte de sus exportaciones de gas a Europa.

Los Estados del Caspio que desean diversificar sus exportaciones de energía sí demuestran interés en los proyectos europeos. La UE es considerada un socio comercial fiable. Al contrario que Rusia o Estados Unidos, la Unión también es vista como un actor relativamente neutral, que no intenta aislar a las demás potencias. No obstante, la competencia por los recursos de gas en la zona está aumentando. Moscú ya se ha quejado de los planes europeos para construir un gasoducto a través del Mar Caspio y cuando Vladímir Putin reasuma la presidencia del país en 2012 aumentará el control sobre los antiguos territorios soviéticos y sus estrategias en materia de infraestructura. A su vez, Turquía, China y otros países del sudeste asiático también emplean estrategias geoeconómicas para hacerse con el gas y satisfacer su creciente demanda energética.

Según la Agencia Internacional de la Energía, el mundo podría estar entrando en una “edad dorada del gas”, en la medida en la que se espera un aumento inevitable en el consumo hasta 2035. La demanda en la UE también crecerá, aumentando la dependencia europea de proveedores

externos. La producción de gas en Europa está en declive. Además, mientras que la exploración no convencional está en auge en China, América, África y Australia, los Veintisiete apenas tiene reservas de gas de pizarra (las mayores se encuentran en Polonia y Francia) y ya hay oposición medioambiental para desarrollar su investigación en varios países de la Unión.

La geoconomía y la energía

El control de los flujos energéticos es un factor clave en las estrategias geoeconómicas de Rusia, China y EE UU. Éste no ha sido el caso de la UE hasta hace poco. La Unión ha tardado en fortalecer su mercado interno de energía y en expandirlo más allá de sus fronteras. La seguridad energética, en su mayoría, se dejaba en manos de potencias externas. Moscú siempre había sido considerado un buen proveedor de gas natural, mientras que la región del Golfo lo era de petróleo. Los Veintisiete empleaban estrategias geoeconómicas individuales con el fin de satisfacer sus propios objetivos de suministro y de seguridad nacional. En particular, éste ha sido el caso de Alemania e Italia en Rusia; España, Italia y Francia en Oriente Medio; y la reacción de los nuevos Estados ante la presión rusa.

En los últimos diez años, la aparición de la UE como un actor geoeconómico en los asuntos energéticos se ha debido a nuevas amenazas como la escasez de recursos y la dependencia cada vez mayor de fuentes externas de suministro, que se ha visto agravada por el comportamiento geopolítico de países proveedores clave y la creciente competencia mundial. Las diferentes estrategias geoeconómicas de los Estados miembros han debilitado a la Unión como bloque y es urgente establecer una táctica común.

Ahora, la Unión Europea está intentando construir un espacio energético europeo integrado que incluya no solo a sus vecinos, sino también a países más lejanos que son parte importante de la cadena de

suministro. Los intereses energéticos han llevado a la UE a expandir su actividad más allá de las zonas tradicionales. En este sentido, Bruselas ha aumentado su presencia en el sur del Cáucaso y en 2004 incluyó esa región de tránsito en la PEV. Asimismo, los Veintisiete han reforzado su presencia en Asia Central a través de su estrategia de 2007 para la región. De igual modo, la Unión ha establecido diálogos sobre temas energéticos con Azerbaiyán y otros Estados centroasiáticos, ricos en energía, mediante la firma de memorandos de entendimiento para la cooperación energética.

Los principales instrumentos de la política europea son el comercio, la inversión, la ayuda y el intercambio de tecnología y técnicas de legislación y gobernanza. Asimismo, la UE invierte cada vez más en el acceso físico a terceros países (gasoductos, oleoductos y otras infraestructuras). Por otro lado, el discurso y las medidas de los Veintisiete para aumentar su participación en la resolución de los conflictos en el sur del Cáucaso podrían considerarse como un intento de proteger las infraestructuras actuales y futuras. En 2012, el suministro obligará a la Unión a moverse de manera cada vez más politizada, lo que a su vez tendrá un impacto en su estrategia regional más amplia hacia el antiguo espacio soviético.

Obstáculos a la estrategia europea

En 2012, la UE deberá abordar una serie de deficiencias en su política energética: el todavía incompleto mercado interno europeo; las diferentes estrategias geopolíticas individuales de sus Estados miembros; los competidores por los recursos energéticos del Caspio más eficaces y los riesgos de seguridad provenientes de algunos de los gobiernos más autoritarios y corruptos del mundo.

Las grandes compañías energéticas europeas todavía no apoyan el proyecto del corredor del sur. La mayoría de los grandes Estados europeos respaldan tanto los gasoductos del corredor –Nabucco, de

gran capacidad, y el gasoducto transadriático (TAP) y el Interconector Turquía-Grecia-Italia (ITGI), con menor volumen–, como una mayor cooperación con Rusia. Si se llega a construir el rival ruso South Stream junto con el Nord Stream, que estará listo en 2012, aumentaría aún más la dependencia de la UE de los suministros rusos.

La crisis económica en Europa amenaza al muy necesitado aumento en la inversión pública y privada de los proyectos planeados. El futuro de Nabucco sigue siendo incierto. Existen competidores potencialmente más baratos, como la propuesta de la petrolera BP para un gasoducto en el sudeste europeo para transportar gas desde Azerbaiyán a Europa. La gran capacidad esperada de Nabucco implica el suministro de gas desde proveedores difíciles como Turkmenistán, Irán e Irak. El proyecto transcaspiano es aún más incierto. El año que viene será decisivo para el éxito o el fracaso de estos planes imprescindibles, que podrían sufrir ciertas dificultades sin un mayor compromiso europeo.

Rusia se opone tanto a Nabucco como al proyecto transcaspiano. Si se llegan a concluir, estos gasoductos perjudicarían la posición rusa como principal proveedor de gas a Europa y su monopolio sobre el tránsito de gas procedente de Asia Central. Asimismo, amenazarían la influencia geopolítica del país sobre sus antiguos territorios. Con el apoyo de Irán, el Kremlin ya ha usado la disputa sobre el Mar Caspio como un argumento en contra de los planes europeos. Sin embargo, al contrario que Moscú, Teherán cambiaría de parecer si se le involucrara en el proyecto. Pero es muy poco probable que eso suceda en 2012, debido al programa nuclear iraní y las sanciones internacionales que pesan sobre él.

Kazajstán es un aliado tradicional de Rusia, y ahora todavía más a través de la unión aduanera, por ello se muestra escéptico a unirse al proyecto transcaspiano. Asimismo, Moscú continúa siendo el mayor importador de gas turkmeno y la única fuente de apoyo al aislado y autoritario régimen de Asjabad. Turkmenistán planea construir un gasoducto para conectar sus yacimientos de gas con Afganistán, Pakistán

e India. Estos últimos cuentan con el apoyo de EE UU, que espera que estos países acaben contribuyendo al desarrollo económico y la estabilización afgana.

Por el momento, China es un competidor mucho más eficaz. El país está dispuesto a pagar y construir gasoductos para transportar gas desde Asia Central. Mientras que la Unión Europea tardó años en aprobar el proyecto de Nabucco, China rápidamente construyó un gasoducto centroasiático para conectarse con Turkmenistán y pronto lo ampliará para incluir un conector a Kazajistán occidental. Una vez expandido, se espera que transporte 40 bcm de gas al año a partir de 2012 (más que Nabucco). Asimismo, en noviembre de 2011, Pekín y Asjabad acordaron un nuevo contrato que podría aumentar la compra por parte del gigante asiático de gas turkmeno a hasta 65 bcm.

Igualmente significativo es el papel de Turquía en el transporte de gas desde Asia. Si bien el país forma parte de Nabucco y los acuerdos de Izmir firmados en 2011 con Azerbaiyán abrieron las puertas para el transporte de gas azerbaiyano vía Turquía, Ankara parece ser cada vez más consciente de su acción de oro en los planes de exportación del gas del Caspio a Europa. Además, su creciente consumo de energía y sus planes de diversificación (recientemente el Gobierno turco ha decidido dejar de importar gas ruso) le están motivando a aumentar sus importaciones desde Azerbaiyán y posiblemente de otros Estados centroasiáticos.

Incluso si los contratos de suministro están vigentes y los gasoductos en funcionamiento, sigue la incógnita sobre la seguridad y la estabilidad del suministro. ¿Cómo podrá la UE asegurarlos ante los desafíos de los conflictos enquistados en el sur del Cáucaso y la disputa sobre el estatus del Mar Caspio?, ¿serán seguros los abastecimientos energéticos de los países más autoritarios y corruptos del mundo? Ante la falta de mayores esfuerzos en materia de política exterior para afrontar este tipo de problemas, es poco probable que la simple construcción de gasoductos sea suficiente para garantizar la seguridad energética.

Azerbaiyán debería resultar un caso más fácil para la Unión Europea, puesto que el país ya está conectado a Europa. El oleoducto Bakú-Tbilisi-Ceyhan y el gasoducto Bakú-Tbilisi-Erzurum, que transportan petróleo y gas azerbaiyano al Viejo Continente, han aumentado drásticamente la interdependencia entre Bruselas y Bakú. Las empresas europeas son grandes inversoras en el país y, en 2010, la mitad de las exportaciones azerbaiyanas se destinaron a los Veintisiete, convirtiendo a la Unión en su mayor socio comercial. En la esfera política, la UE ha estado involucrada en el país desde los 90, primero a través de un Acuerdo de Asociación y Cooperación (AAC) y, posteriormente, en el marco de la PEV y la Asociación Oriental. En 2008, Europa abrió una delegación en Bakú y desde 2006 la Unión trabaja con Azerbaiyán en cuestiones relativas a la reforma de la gobernanza energética y la promoción de fuentes de energía renovable. Azerbaiyán participa activamente en diversas iniciativas multilaterales, como el programa Innogate financiado por la UE (que se ha convertido en la Iniciativa de Bakú), la plataforma sobre la seguridad energética de la Asociación Oriental y la Iniciativa para la Transparencia de la Industria Extractiva.

Por su parte, Turkmenistán, que posee uno de los mayores yacimientos de gas del planeta, será mucho más difícil. El país tiene uno de los regímenes más autoritarios y aislados del mundo. El presidente controla los ingresos procedentes del petróleo y del gas y los inversores en el sector energético están sujetos a la voluntad cambiante del régimen. La presencia política de Bruselas en Asjabad es escasa y la Unión no cuenta con una delegación allí. Aún no se ha concluido un AAC debido a la situación de los derechos humanos (aunque en 2011 la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo votó a favor de la ratificación del acuerdo). Turkmenistán se niega a participar en los programas que la UE financia en Asia Central, pero los Veintisiete han logrado involucrarlo en un diálogo técnico sobre derechos humanos. En 2008, se firmó un memorando energético, pero su alcance es muy limitado. No obstante, Europa necesita el gas turkmeno para llenar Nabucco. Dado que el suministro desde Irán, Irak

u otros países centroasiáticos no parece ser una opción, Asjabad está en una posición de ventaja frente a Bruselas. En 2012, se esperan fuertes debates sobre cómo encontrar el equilibrio entre las políticas energéticas y las de derechos humanos.

Más allá de la geoeconomía

La Comisión Europea ha hecho hincapié en que la dimensión exterior del mercado energético europeo “debe ser coherente y reforzar mutuamente otras actividades exteriores de la UE (desarrollo, comercio, clima y biodiversidad, ampliación, PESC, entre otras)”. La aparición de la Unión como un actor geoeconómico en el sector energético da lugar a preguntas sobre hasta qué punto Bruselas conseguirá preservar su identidad de valores.

La UE y los Gobiernos y las compañías europeos no han sido muy eficaces a la hora de vincular sus necesidades energéticas a los valores democráticos. Oriente Medio y el norte de África son ejemplo de ello. Ya ha empezado a aparecer una tendencia similar en los Estados ricos en energía del Caspio. Mientras que Bruselas ha hecho uso de la condicionalidad democrática en Bielorrusia y Ucrania, nunca lo ha hecho hacia Azerbaiyán. Los diálogos sobre derechos humanos establecidos con éste y otros países centroasiáticos han sido criticados por su carácter técnico y su impacto limitado. Mientras tanto, la Unión Europea es reacia a incluir los derechos humanos en la agenda a los niveles más altos.

Las protestas de los trabajadores del sector petrolero en Kazajistán han pasado prácticamente desapercibidas para los Veintisiete (a excepción de una sesión en el Parlamento Europeo), mientras que los seminarios sobre los derechos humanos de la sociedad civil organizados por la UE se limitan a aquellas cuestiones sobre las cuáles el Gobierno kazajo se siente cómodo, como el medio ambiente o los derechos de los niños o de los discapacitados.

La Agenda para el Cambio, presentada en 2011 por la Comisión Europea, subraya la importancia de la eficacia energética y de los recursos, así como del desarrollo bajo en carbono. El enfoque europeo en la volatilidad de los precios y la seguridad energética en los países en desarrollo, el cambio climático y el acceso a servicios energéticos seguros, asequibles, limpios y sostenibles también deberían ser una prioridad en el Caspio. Asimismo, la UE y sus Estados miembros deberían centrarse en mejorar la salud, el acceso al agua potable y las prácticas laborales en la región. Una evaluación de los resultados en materia de los estándares medioambientales, sociales y laborales, y de derechos humanos, debería formar parte de los contratos energéticos de los Veintisiete.

El futuro geoeconómico energético de la UE

La Unión Europea todavía ha de convertirse en un actor geoeconómico pleno en el sector energético. La crisis en la eurozona ha acabado con los fondos para los proyectos de energía, mientras que las grandes compañías energéticas europeas tienen sus propias ideas sobre dónde invertir, las cuales no siempre coinciden con los deseos de la Comisión. Las grandes empresas de gas de los Veintisiete no consideran a Gazprom un proveedor irresponsable, sino todo lo contrario. De hecho, se han unido a proyectos del gigante ruso tales como el South Stream, prefiriendo mantenerse al margen de los planes europeos para Nabucco.

Por consiguiente, los planes de diversificación de la UE para los suministros y las rutas de gas podrían enfrentarse a dificultades en 2012. La ambiciosa geoeconomía de Nabucco podría desaparecer ante los intereses de las compañías de gas europeas y las necesidades energéticas de sus países de origen. Rusia seguirá siendo el principal proveedor de esta energía a Europa mucho más allá de 2012, en particular teniendo en cuenta el cierre de reactores nucleares en Alemania y la cada vez menor producción de gas en el continente europeo. El Nord Stream aumenta el número de importadores de gas ruso en la UE con la inclusión de

algunos países nórdicos. La adquisición por parte de Rusia del sistema de tránsito de Bielorrusia y el posible control del gasoducto ucraniano aumentará aún más la dependencia de Bruselas de los suministros de gas desde y vía Rusia.

Todo eso aumenta de forma considerable la importancia de las conversaciones de la UE con Azerbaiyán y Turkmenistán en 2012. Pero la Unión no puede estar siempre suplicando para conseguir contratos de gas. En sus relaciones con los países ricos en energía, la Unión Europea no puede olvidarse de los derechos y las condiciones de vida de los ciudadanos y tampoco de sus propios compromisos hacia la democracia, el desarrollo y el medio ambiente. El poder de Europa en el mundo disminuirá aún más si los Gobiernos europeos y las empresas solo son vistos como los socios de regímenes crueles y corruptos. Los Veintisiete deben prestar un verdadero apoyo a la reforma energética y a la gobernanza económica con el fin de aumentar la transparencia y lograr una mejor distribución de los ingresos energéticos. Eso, a su vez, contribuiría a incrementar la competición económica y política en estos países a largo plazo. En Asia Central y el Caspio, Bruselas corre el riesgo de cometer los mismos errores que tuvo en el norte de África antes de la ola de cambio en la región. En este sentido, la reciente propuesta de la Comisión de obligar a las compañías del sector minero, petrolero y gasístico con sede en la UE a divulgar todos los pagos hechos a gobiernos en todo el mundo, es un paso positivo y debería ser una prioridad clave en 2012.

10. ¿El despegue de África?

Oladiran Bello y Manuel Manrique

La economía mundial mira al Este, lo que, sumado a la crisis económica europea, ha provocado que se haya alterado la tradicional posición de África en el orden mundial. Los recientes cambios geoeconómicos en el continente y su impresionante crecimiento –en torno al 5 por ciento durante la última década– están relacionados con el surgimiento de los nuevos actores globales. En 2012, China será la sede del quinto Foro de Cooperación China-África, cuya ambición contrasta con las oportunidades que se perdieron en la tercera cumbre UE-África, celebrada en 2010. La desconfianza suscitada en las negociaciones de los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) fue un impedimento para que progresara el debate en las diferentes cuestiones políticas. La Unión se está alejando cada vez más de los cambios que están teniendo lugar en África, que, sin embargo, tendrán amplias implicaciones en los futuros compromisos intercontinentales.

Las relaciones entre la UE y África han estado marcadas por el énfasis en la cooperación al desarrollo, lo que ha provocado que se hayan abandonado otros asuntos fundamentales como el comercio. Europa debe encontrar un equilibrio entre las asociaciones para el desarrollo y la atención a las principales áreas geoeconómicas. En 2012, las prioridades de la Unión en África deben ser evitar la peligrosa

competencia entre sus Estados miembros y mejorar la articulación entre sus compromisos bilaterales, regionales y continentales.

El comercio, el desarrollo y los compromisos regionales

La relación estratégica entre la UE y la Unión Africana (UA) ha amortiguado, recientemente, los efectos derivados del conflicto libio y de la incertidumbre suscitada alrededor de la cooperación al desarrollo en medio de la crisis de la deuda europea. Mientras tanto, siguen sin rematarse los esfuerzos europeos para reformar las relaciones continentales, regionales y bilaterales con sus socios africanos. Para coincidir con las formas de financiación al desarrollo alternativas que han utilizado China y otros países, la Comisión Europea dio a conocer su “Agenda para el cambio” en octubre de 2011, que incluye al sector privado y una mezcla de subvenciones con préstamos como nuevas fuentes de financiación. Estas últimas pueden ser especialmente contraproducentes si se fijan en función de los intereses comerciales europeos.

Existen algunos puntos críticos, entre ellos, la decisión que deben tomar los ministros europeos de Asuntos Exteriores en la primavera de 2012 sobre si aprobar o no esta nueva agenda de modernización. En este caso, el Consejo Europeo y el Parlamento tendrán que actuar como contrapeso a los Estados más grandes de la UE. De lo contrario, se corre el riesgo de que estos últimos diluyan las políticas de desarrollo y rechacen una mayor coordinación en aras de sus intereses nacionales a corto plazo. En Reino Unido y Alemania, la revisión de sus políticas de cooperación incluye un mayor componente de seguridad en el comercio. Este tipo de actuaciones solo pueden disminuir la credibilidad de la Unión y, por lo tanto, debilitar su posición como socio para África. A medida que Bruselas contemple tener agendas que vayan más allá de la ayuda, los compromisos tradicionales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio presentarán nuevos desafíos. Una

prioridad clave para la política de la Unión en 2012 será la de dirigir los debates hacia un marco de desarrollo global que reconozca los cambios incipientes y las oportunidades económicas en el continente africano. La nueva prueba para el próximo año será la Cumbre de la Tierra Río+20, en la que los Veintisiete deberán colaborar con África para alcanzar un acuerdo firme que supere el fiasco de Copenhague.

Mientras tanto, en lugar de una mayor coordinación de las políticas de la UE, las tendencias apuntan hacia una mayor competencia y un mayor enfoque geoeconómico en las acciones de los Estados miembros. Prueba de ello han sido las visitas a países africanos de Angela Merkel, Nicolas Sarkozy y David Cameron. Está claro que las posibles consecuencias derivadas de las negociaciones comerciales, por ahora inciertas, están llevando a los socios europeos a establecer unas actividades estratégicas alternativas para velar por sus intereses económicos nacionales. La nueva “Estrategia para África” presentada por el Gobierno alemán hace hincapié en la gobernanza económica y la cooperación energética como opciones a la ayuda al desarrollo. Recientemente, Berlín ha concluido unas negociaciones en este sentido con 15 países de la Comunidad de Desarrollo del África Austral para impulsar la presencia alemana en la región. De manera similar, la Agencia Francesa de Desarrollo también ha anunciado que concedería un crédito de 100 millones de euros a la compañía Sere Wind Project, propiedad de la firma sudafricana Eskom, justo dos semanas después de la decepcionante Cumbre UE-Suráfrica. Asimismo, la activa diplomacia comercial británica en el continente hizo que el Foreign and Commonwealth Office asumiera importantes carteras que estaban antes en manos del Departamento de Desarrollo Internacional (DfID).

Pero la agenda de ayuda por comercio se ve obstaculizada por el unilateralismo de la UE, así como por las acciones bilaterales de los socios europeos. El estancamiento de las negociaciones de la AAE está llegando a una alarmante fase final, dado el ultimátum de la Comisión a los 18 países contrarios a aceptar ofertas de AAE o a perder el acceso al

mercado europeo a partir de enero de 2014. Esta acción ha sido analizada como un intento desesperado de la UE del tipo “divide y vencerás”. El bloqueo existente a los Acuerdos y el creciente bilateralismo pueden dar lugar a un riesgo de fragmentación en la actuación de la Unión, precisamente en un momento en el que África está afrontando sus propios problemas. Se están llevando a cabo nuevas negociaciones para el establecimiento de una gran zona de libre comercio que abarca a 26 países del este y el sur del continente africano. Durante 2012, Bruselas debe estar atenta a esta evolución, mientras intenta alcanzar resultados y coordinar mejor su acción exterior en materia de comercio y desarrollo.

Las áreas geoeconómicas clave

El nuevo escenario geoeconómico entraña tanto oportunidades como desafíos. Algunas políticas como la Estrategia Conjunta UE-África han fracasado en el diseño de un enfoque europeo común, dando lugar a acciones fragmentadas y competitivas por parte de los Estados miembros. El estímulo provocado por el surgimiento de las nuevas potencias mundiales está haciendo cada vez más evidente una perspectiva geoeconómica europea *de facto* en tres áreas políticas fundamentales: energía, infraestructuras y oportunidades de mercado.

Los recursos naturales y energéticos representan las principales exportaciones africanas y han sido el motor del crecimiento de su PIB en la última década. Mientras que la política sin condiciones que utiliza China en los sectores extractivos de Angola y Sudán ha sido criticada, Europa también mantiene intereses estratégicos similares en otras partes de África. Los nuevos descubrimientos de crudo en Ghana, Tanzania, Mozambique y Namibia harán que comience la lucha por conseguir nuevos contratos de producción. La corrupción en el sector petrolero de Uganda –lucrativo pero opaco como sucede con la mayoría de los sectores extractivos africanos–, ha provocado un retroceso en los

intentos europeos por reformar la gobernanza en la región. La firma anglo-irlandesa Tullow Oil está inmersa en una disputa legal con algunos legisladores y con sus rivales canadienses, chinos e italianos. El sector de las energías renovables, donde África puede desempeñar un papel importante en la seguridad energética europea, tiene un potencial sostenible a largo plazo. La presentación de la Iniciativa Desertec, liderada por Alemania y que cuenta con un presupuesto de 400.000 millones de euros, constituye uno de los movimientos más importantes en este sentido, ya que pretende proveer el 15 por ciento de los suministros de energía de Europa para 2050. Bruselas debe asegurar que éste y otros proyectos similares son compatibles con sus futuros objetivos de desarrollo.

La construcción de infraestructuras en el continente también ofrece grandes oportunidades, aunque son las potencias emergentes las mejor ubicadas: Corea del Sur, por ejemplo, está construyendo 30.000 viviendas en Ghana por 1.400 millones de dólares (aproximadamente 1.050 millones de euros). Las líneas de crédito garantizadas por los recursos naturales y el petróleo han impulsado el sector, pero también han planteado importantes cuestiones. El China International Fund, conocido por sus transacciones en Angola, Zimbabue y Guinea, no consiguió el permiso de construcción de la terminal 3 del aeropuerto de Dar es Salam (Tanzania). La preferencia tanzana por la compañía holandesa Interbeton BV demuestra que, quizás, está en el interés de las compañías europeas apostar por tácticas transparentes y no agresivas.

Los mercados africanos emergentes también pueden facilitar la integración del continente en la economía mundial. Aunque la ventaja de Europa al contar con el 41 por ciento del total de las importaciones africanas está en entredicho. La debilidad del mercado interno de la UE probablemente aumentará la preeminencia de África. Las exportaciones de alimentos de España a la región crecieron un 43 por ciento en la primera mitad de 2011 y ya se han extendido a 52 países del continente. La diplomacia comercial será una prioridad para el nuevo Gobierno

español en 2012 y, aunque América Latina ocupa un lugar destacado en las preferencias españolas, los intereses en el África subsahariana también pueden recibir un impulso. Las compañías Unilever (Reino Unido y Países Bajos) y SABMiller (con sede en Londres) tienen ambiciosos planes de expansión en los mercados africanos, con una media en el crecimiento de dos dígitos. No obstante, la competencia fuera de la UE también está aumentando. La principal empresa de distribución norteamericana, Walmart, se hizo recientemente con el 51 por ciento de las acciones de la sudafricana Massmart, a un precio de 1.500 millones de euros.

A largo plazo, las perspectivas para Europa dependerán de su consolidación en algunos sectores africanos fundamentales como el de las telecomunicaciones. En este caso, los operadores europeos (la francesa Orange, la luxemburguesa Milicom y la británica Vodacom), así como la sudafricana MTN cuentan con una participación mayoritaria en el mercado, pero deben enfrentarse a la competencia hostil de la firma india Bharti Airtel. En el mercado de la telefonía móvil, la finlandesa Nokia está siendo desafiada por la ZTC Communications china y, en especial, por la HTC taiwanesa, gracias al bajo precio de sus teléfonos inteligentes. La cuarta Feria Comercial y de Negocios Germano-Europea celebrada en Ghana en octubre de 2011 tenía como objetivo defender los intereses económicos de la UE en África.

Además de por el consumo, África puede asegurar un crecimiento económico sostenido y una transformación estructural gracias a la abundancia de mano de obra barata. Las actividades manufactureras añadirían valor a las exportaciones africanas y atraerían la transferencia de tecnología que podría beneficiar a la “base de la pirámide”. Se espera que la inversión extranjera directa en el continente alcance los 150.000 millones de dólares (unos 1.120 millones de euros) en 2015, lo que podría crear 350.000 nuevos empleos. La mala noticia para Europa es que los mercados emergentes como Brasil ofrecen asociaciones más atractivas en sectores como la agricultura. Las interconexiones africanas con sus socios emergentes ofrecen beneficios compartidos:

una fábrica para procesar anacardos en Techiman (Ghana) creará puestos de trabajo locales, pero también le brindará a su propietaria, la india Rajkumar Impex, una base para suministrar sus productos a los mercados africano, europeo y estadounidense. Con todo, Bruselas ha reconocido su potencial: desde 2010, dos compañías africanas manufacturan componentes del Airbus.

A pesar de que existen diferencias entre sectores y países el mensaje general es claro: la orientación geoeconómica constituye un complemento necesario para la tradicional cooperación al desarrollo europea, pero los actores de la UE perderán terreno, a menos que se unan para aprovechar sus fortalezas y sus ventajas comparativas. Como entidad cohesionada, la Unión todavía posee aspectos atractivos. Los africanos admiran el modelo socialmente responsable que, para algunos, es el sello de la experiencia de integración europea. África está abierta a los negocios, pero no a cualquier precio. Dos ejemplos han sido la advertencia del Banco Africano de Desarrollo, que ha destacado los riesgos asociados a la desigualdad en los ingresos, y la oposición de los sindicatos a las políticas laborales de Walmart en Suráfrica. Como el mayor socio del continente, Bruselas no debería hacer cálculos inútiles de suma cero. Es necesario evitar competencias peligrosas dentro de Europa, así como ayudar a reforzar las perspectivas de transformación africanas, y para conseguirlo, es de vital importancia implementar una agenda económica europea, respaldada por políticas de desarrollo fiables. Las acciones individuales, como la primera visita de una delegación parlamentaria de Reino Unido a Guinea Ecuatorial en octubre de 2011, supone el riesgo de desatar una peligrosa competencia en el seno de la Unión.

Cambios en el escenario regional

En la propia África, están surgiendo tendencias geoeconómicas entre los grandes actores del continente que dan cuenta del incierto futuro en el que la UE tendrá que moverse. Suráfrica es la economía más grande

y el mayor beneficiario de la ayuda bilateral de la Unión, a través del Tratado de Comercio y Cooperación al Desarrollo (980 millones de euros entre 2007-2013). Sin embargo, el país tiene una política exterior multi vectorial, lo cual se torna evidente al haber sido admitido como quinto miembro del club de los BRICS en 2011. A pesar de negarlo repetidas veces, se está alejando de la órbita europea. Una y otra vez ha adoptado posiciones radicalmente opuestas a las de Bruselas. Las recientes diferencias sobre la actuación europea en Libia y Costa de Marfil hicieron que las tensiones vividas en Zimbabue y en la cumbre de Copenhague se repitieran. Esto plantea algunos interrogantes sobre los cambios geopolíticos en la región y la postura geoeconómica de África y Europa a largo plazo. En 2012, los Veintisiete deberían identificar a otros actores clave que se aproximen a los intereses y las preocupaciones de otras subregiones, corrigiendo así el carácter nacional y continental de las dos asociaciones estratégicas, con escasos resultados, que la UE tiene en África (con Suráfrica y con la Unión Africana). Ambas se han mantenido hasta ahora más de palabra que por su utilidad real.

En una era en la que prevalece la geoeconomía, las distintas posiciones geoestratégicas requieren una revisión importante. El caso de Nigeria pone de manifiesto las diferencias que existen entre la tendencia actual de los Estados africanos y la orientación de la Unión. Este país es un proveedor estratégico de energía (el 80 por ciento de la producción de gas se exporta a Europa) y se prevé que su nivel económico supere al de Suráfrica en 2023. A pesar de su importancia, Nigeria continúa al margen del imaginario europeo, incluidos los sectores del comercio, la seguridad y el desarrollo en la región del Sahel y África Occidental. Una segunda asociación estratégica bilateral con Nigeria podría garantizar una mejor cobertura de los intereses de Bruselas, al tiempo que consolidaría una asociación económica y de desarrollo con uno de los futuros pesos pesados en materia de economía y demografía –el país cuenta con cerca de un cuarto de la población africana–. La necesidad de un reposicionamiento de la UE en la región se revela también a través de la cada vez mayor rivalidad diplomática entre

Nigeria y Suráfrica, que incluye la lucha por un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y la presidencia de la Comisión de la Unión Africana a principios de 2012. Suráfrica está rompiendo con el compromiso existente, al presentar para dirigir a la institución a su ex ministra, Nkosazana Dlamini-Zuma, contra el actual titular gabonés de la UA, Jean Ping, (que puede optar a un segundo mandato). Acuerdos bilaterales estratégicos con las potencias líderes del continente podrían ayudar a los Veintisiete a diseñar la política y la economía africanas. Por consiguiente, durante 2012 se deberían aumentar los esfuerzos para alcanzar una asociación estratégica UE-Nigeria.

Los desafíos de 2012

Los problemas económicos de Europa y el resurgimiento económico africano pueden transformar el futuro de las relaciones UE-África. Al igual que los nuevos actores buscan nuevos roles en África, la Unión tiene una ventaja inicial en sectores clave. Por ello, los debates sobre desarrollo, comercio y políticas estratégicas son fundamentales. Si se adoptan en 2012 las propuestas de la Comisión para modernizar la política de desarrollo europea, se pueden abrir nuevas perspectivas para implementar una cooperación más eficiente, dotada de los recursos adecuados, junto a un mayor papel del sector privado en su financiación. Los retos para los Veintisiete continúan ligados a la gestión que se lleve a cabo para conseguir la recuperación económica y el resurgimiento de las perspectivas geoeconómicas nacionales. Recalibrar de manera eficaz los instrumentos de la acción exterior requiere, ante todo, conciliar los valores y los intereses de la Unión y de sus Estados miembros. La tan mencionada Coherencia de Políticas para el Desarrollo estipula un mayor reconocimiento de las responsabilidades entre los esfuerzos para el desarrollo y las prioridades económicas de cada socio europeo. Frases tales como “intereses mutuos” o “bien común mundial” se utilizan al describir la nueva orientación de la UE, pero el equilibrio adecuado entre los intereses y los compromisos globales requiere una mayor

claridad sobre cómo la prosperidad de África está interrelacionada con la recuperación económica de Europa.

Bruselas debe reconocer el potencial africano de los sectores energético y de infraestructuras, así como de sus nuevos mercados, sin olvidar la necesidad de integrar el concepto de progreso a las propuestas que implemente, adaptadas a la solidaridad mutua. Una política cada vez más dispar y orientada al mero beneficio comercial por parte de los Estados miembros puede llevar a la fragmentación de la Unión e incluso socavar las políticas de comercio y de desarrollo comunes. Los intereses a largo plazo, sin embargo, requieren una acción colectiva que todavía es posible, empezando por la creación de asociaciones estratégicas funcionales con países clave. Si esto fracasara, la oportunidad ahora existente se diluirá en cálculos geoconómicos de corto plazo que resultarán perjudiciales tanto para África como para Europa.

FRIDE
A EUROPEAN
THINK TANK FOR GLOBAL ACTION