

Documentos CIDOB

Asia; 15

España, Eurasia y el nuevo teatro del mundo.
Luis Francisco Martínez Montes

documentos



Serie: Asia

Número 15. España, Eurasia y el nuevo teatro del mundo

© Luis Francisco Martínez Montes

© Fundació CIDOB, de esta edición

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: publicaciones@cidob.org

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-46.802-2001

ISSN: 1696-9987

Imprime: Cargraphics S.A.

Distribuye: Edicions Bellaterra, S.L.

Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona

www.ed-bellaterra.com

Barcelona, febrero de 2007

ESPAÑA, EURASIA Y EL NUEVO TEATRO DEL MUNDO

Luis Francisco Martínez Montes*

Febrero de 2007

*Miembro de la Carrera Diplomática,
Consejero de la Representación Permanente de España
ante la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)

El presente documento refleja las opiniones personales del autor

Sumario

Prólogo

Augusto Soto 7

Nota del autor 13

Parte I: El retorno de Eurasia 17

Introducción: Eurasia como realidad 17

Eurasia como espacio conflictivo.....20

¿Hacia un espacio euroasiático de cooperación? 28

Epílogo: Eurasia desde España 36

Parte II: España en Europa y en el mundo.

Hacia un cambio de paradigma en la política exterior española 39

Introducción 39

Ampliar el contexto 42

Hacia un cambio de paradigma 43

Algunos elementos del nuevo paradigma 46

Un nuevo mapa de España en Europa, en Eurasia y en el mundo 46

Esbozo de un Plan Eurasia 54

Esbozo de una Estrategia Global 54

Conclusión 63

Referencias bibliográficas 65

Prólogo

Augusto Soto

Profesor, ESADE

La tradición ibérica de siglos precedentes, prolífica en descubridores de rutas interoceánicas y transcontinentales, de nuevos mundos, llegó también a generar una pléyade de estrategias y *adelantados* a las visiones antiguamente aceptadas. De manera que el diplomático español poseyó desde temprano una inteligencia de los asuntos internacionales globales superior a la generada en la mayor parte de Europa.

Diplomacia y viaje fueron llevados a sus límites. Conviene recordar que serios proyectos de hace pocos siglos –los *descubrimientos* para Europa de las Américas, China, Corea o Japón–, que hoy parecen excesivos para su época, representaron la extensión del concepto de mundialización. Nacidos en ciudades o en el interior profundo, personalidades como Elcano, Loyola, Ruy de Clavijo, Antoni de Montserrat, aparecen un día en México, o en Manila, en Tíbet o en Japón, en China o en el Río de la Plata. Es una tradición que ha dejado estela en el Atlántico y en el Pacífico. Porque gran parte de Iberoamérica heredará inicialmente una aproximación al mundo y al sistema internacional en idioma español.

España estuvo acostumbrada a pensar en términos planetarios por lo menos hasta fines del siglo XVIII. Luego, tras un extendidísimo ensimismamiento del que se ha salido hace pocas décadas, pareciera reconocerse lo mejor de la tradición clásica, con una apertura global encarnada en nuevas generaciones de diplomáticos. En la más reciente reconocemos a una que se entiende más inserta aún en un mundo cambiante e interdependiente.

Los dos textos prologados a continuación pertenecen a Luis Martínez Montes, uno de los destacados miembros de la nueva generación. El autor cuenta a su haber con el privilegio de haber formado parte de

la primera embajada española en el Kazajstán postsoviético –a fines de la década pasada–, el país más importante para los intereses europeos en el gran arco septentrional entre Moscú y Pekín. Por añadidura, Martínez Montes integra, hoy, la representación española ante la OSCE en Viena, cuya presidencia recae este año en nuestro país. El autor es además un notable observador de las relaciones internacionales y sus ideas se hallan recogidas en distintas publicaciones especializadas recientes.

Martínez Montes se aboca en dos documentos a demostrar la inteligibilidad de un macrocontinente y a plantear el desafío que representa su necesaria concatenación con la dimensión global. Se trata de “El retorno de Eurasia”, y “España en Europa y en el mundo. Hacia un cambio de paradigma en la política exterior”.

Las siguientes líneas resaltan algunas de las principales ideas del original, aunque aspiran a que el lector se introduzca más bien inmediatamente en él.

Una alerta temprana en el primer texto puede sorprender a los lectores. Nuestros intereses en ejes tradicionales como el Mediterráneo, Europa e Iberoamérica son indefendibles sin tener en cuenta actores y fuerzas originadas en Eurasia. Así, debiéramos concienciarnos con premura: Eurasia nos interesa. Lo que lleva seguidamente a la pregunta: ¿qué Eurasia nos interesa?

Nos concierne por una amplitud geoestratégica que nos incluye, y que va de los confines de Europa occidental hasta el Extremo Oriente, está dotada de una serie de recursos naturales esenciales para la humanidad, existen en ella posibilidades de grandes conflictos y, a la vez, de potenciales esquemas cooperativos, y cuenta con un corazón continental profundo de una extensión no menos sorprendente. Es la Eurasia interior, que abarca Rusia, Ucrania, Bielorrusia, Moldavia, los países bálticos, el antiguo imperio ruso en Asia Central y las provincias chinas de Xinjiang y Gansu, además de Mongolia.

Por qué nos interesa Eurasia lo explica el autor al revisar el cómo han jugado e interactúan allí las estrategias de países que nos son cercanos o son socios relevantes nuestros. Destacan las perspectivas tradicionales angloamericana, alemana, francesa y rusa a lo largo de los últimos siglos. Son pasos dados en un tablero del que no podemos ser ajenos, tanto si España desea incrementar su poder en ese espacio, como si no desea avanzar allí, lo que significaría, advierte el autor, arriesgarse a perder poder a escala global. Porque igualmente confluyen allí potencias extremoorientales y de la gran Asia de dimensión mundial.

También importa saber que la naturaleza conflictiva de Eurasia ha sido hasta hoy, en gran medida, el resultado de una Europa dividida y enfrentada. Así, Martínez Montes ve una Europa integrada como una base sólida para una genuina Eurasia cooperativa. Una crisis mayor en la UE sería, obviamente, una regresión del concepto. De lo anterior se sigue que la UE sería un origen estabilizador. Faltaría, ni más ni menos, que emergiese de su estancamiento institucional. También, que el tiempo confirmase el ascenso pacífico de China y que Rusia se reordenase internamente y en su relación vecinal. Igualmente, faltaría una capacidad de interlocución de un Asia Central unida, por ahora pendiente.

Martínez Montes nos urge a pensar el mundo en la larga duración y a través de Eurasia, en un largo recorrido global, porque necesitamos un gran pensamiento geopolítico autónomo. Es precisamente lo que aborda el segundo texto, “España en Europa y en el mundo. Hacia un cambio de paradigma en la política exterior”. Aquí el autor propone convincentemente una serie de ideas seminales.

Inspirado en el Conde de Aranda, en Ortega y Gasset, pero principalmente en el europeísta Jean Monnet, cuya clave fue “cambiar el contexto transformando sus parámetros básicos”, Martínez Montes propone formalmente, primero, la superación de una idea de Europa confinada a la Unión Europea mediante la incorporación de Eurasia como ámbito de referencia, englobando el conjunto formado por la UE, Rusia (CEI),

Eurasia interior y China-Asia Oriental como principales actores. Segundo, propone la elaboración en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), de un “Plan Eurasia” que confiera coherencia y sentido al ámbito señalado. Y por último, sugiere decididamente la inserción de la dimensión euroasiática en una política exterior que no tiene porqué desligarse de los planes geográficos y sectoriales ya existentes. De lo anterior se desprende que queda obsoleto el tradicional esquema Iberoamérica-Unión Europea-Mediterráneo/Oriente Medio como ejes de la política exterior de España.

Martínez Montes es consciente de algunos obstáculos. Por ejemplo, la constatación de que la famosa globalización, en principio un mundo sin espacios y sin estados, se estaría convirtiendo en la continuación de la geopolítica por otros medios. Otro escollo sería la continuidad de los objetivos estratégicos de potencias europeas continentales y euroatlánticas en el macrocontinente bajo antiguas y nuevas fórmulas.

Igualmente aleccionador, siempre en el segundo texto, será apreciar que uno de los obstáculos reside en la mentalidad propia, no pocas veces en la misma élite, que urge trascender. Es una “profunda disfunción perceptiva que nos hace estar amarrados a una visión del lugar de España en el mundo propia del pasado, fuera de toda relación con las capacidades que en las diversas dimensiones del poder sucesivas generaciones de españoles hemos ido acumulando”. Particularmente sobresale la falta de conciencia del potencial que encierra el que España sea hoy la octava potencia económica mundial. O el desconocimiento local de que algunos analistas centroeuropeos proyecten, hoy por hoy, que España podría alzarse como la tercera economía de la OCDE con mayor potencial de crecimiento entre 2006 y 2020.

A partir de la dimensión euroasiática, Martínez Montes defiende que el país debe aspirar a incrementar el grado de interconexión con los centros más dinámicos del poder mundial y contrarrestar las esferas de influencia estancas propugnadas por las grandes potencias en el macrocontinente y allende él. Porque lo que se jugaría sería “perder la gran

oportunidad para tener por vez primera después de dos siglos una política exterior propia a escala global”. Las condiciones estarían dadas para que, apoyada en la geopolítica y la globalización, España se consolidase entre los diez mayores polos de crecimiento y prosperidad a escala mundial. El autor también contempla la posibilidad futura de repensar estos asuntos en clave iberoamericana en el contexto de una estrategia común o parcialmente compartida.

Para algunos agoreros que dicen que España llega tarde a Asia y que es imposible remontar, y para quienes proclaman unos límites insuperables para el país en Europa y para el propio continente, estos dos artículos recomiendan con urgencia la posibilidad de lo contrario. Quien lea el segundo texto desde una perspectiva descreída autodenominada realista, acaso identifique algún escollo *insalvable*. Es una posibilidad abierta al debate, pero los principales carriles de acción planteados le parecen sencillamente insoslayables a este prologuista.

Más allá de la glosa específica de ambos textos, este prologuista constata que se escriben desde cimientos erigidos a partir de acciones asentadas en recursos humanos y en redes internacionales en las que España participa. Y en la proyección teórica del todo. Porque en verdad, probablemente no haya otro país europeo que, en conjunto y en términos relativos, se haya posicionado más en su poder de representación en las instituciones europeas, y por otro lado, en su conocimiento y presencia en Asia Oriental y Central en los últimos quince años.

Ahora tocaría un desafío mayor a partir del patrimonio existente. Hay una historia, con Enrique III, el embajador Ruy González de Clavijo, Saavedra Fajardo, el Conde de Aranda, pensadores globales como Ortega y Gasset. Por otro lado, hay un presente. Lo que se nos ofrece en 2007 es la posibilidad de reflexionar sobre Eurasia en el espacio ampliado que va entre Lisboa y Vladivostok, a un paso de Oriente, e incluyendo a la América del Norte que alcanza a Vancouver y al Cabo Hatteras.

De allí, nuevamente, la pertinencia de los textos. Se inscriben en un presente institucional euroasiático representado este año por la presidencia

española de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). Organización en la que se vincula el antiguo presidente del Parlamento Europeo y hoy enviado especial de la presidencia española de la OSCE, Josep Borrell. En fin, destacan el aparato diplomático español, europeo y europeísta. Inevitable es la mención de la síntesis que representa Javier Solana, porque desde la cúspide de las instituciones del continente ha abarcado interconectadamente lo euroatlántico y lo euroasiático.

Igualmente, lo planteado por Martínez Montes es factible por un horizonte español que aglutina a un creciente sustrato de académicos, analistas, equipos de investigación y observatorios dedicados a Europa, Asia Oriental y Asia Central. Como es sabido, hay un verdadero faro institucional en CIDOB. A la vez, proas más recientes de acción en el Real Instituto Elcano, en la originalísima Casa Asia, e igualmente, en los centros de educación superior como la Universidad Autónoma de Barcelona, la Universidad Autónoma de Madrid, la Universidad Complutense de Madrid, ESADE, IESE, entre otros, a las que se suman empresas transnacionales y ONG. Es una larga lista de instituciones dialogantes entre sí y de cara al exterior.

En el pasado España ha pensado y actuado a escala planetaria. Esta vez debemos volver a hacerlo, con las perspectivas de esta época, porque se trata de una necesidad. Es la lúcida propuesta de los textos que apuntan a un *nudo gordiano* de alta estrategia a desentrañarse primero en Eurasia.

Pekín/Barcelona, enero de 2007

Nota del autor

Los dos ensayos que recoge este Documento CIDOB tienen orígenes distintos, aunque un mismo hilo conductor. El primero, es la versión escrita de una conferencia pronunciada en el marco del *IV Euro-China Forum* celebrado en diciembre de 2005 en Barcelona y organizado por Casa Asia, la Academia Sínica Europaea- CEIBS y la propia Fundación CIDOB. En aquella ocasión, mi propósito fue advertir acerca del retorno de Eurasia como realidad geopolítica con potencialidad tanto para el conflicto como para la cooperación. Partiendo de la exposición, y contraposición, de las visiones sobre Eurasia inscritas en la tradición de política exterior de algunas grandes potencias, la ponencia intentaba demostrar cómo tan sólo la continuidad y fortalecimiento de un proyecto de integración europea, ya entonces en abierta crisis, podía evitar la reaparición de designios hegemónicos destinados a convertir el macro continente en terreno de confrontación dentro de una más amplia reordenación del poder a escala global. Dada mi condición de profesional de la diplomacia, no pude por menos que concluir aquellas reflexiones con una llamada de atención acerca de las consecuencias que para la posición de España en el mundo podía tener la ignorancia, o desatención, de las fuerzas y actores que desde los extremos y el corazón de Eurasia están ya alterando los grandes equilibrios con el propósito de dominar o, alternativamente, repartirse los recursos generados por las fuerzas de la geopolítica y de la globalización.

Transcurridos varios meses desde el Foro de Barcelona, tuve ocasión de compartir algunas de las ideas allí expuestas con el embajador López Jorrín durante una agradable velada en Varsovia. Siempre abierto al diálogo y a compartir su amplia experiencia y conocimientos, el embajador me animó a participar en un debate informal acerca de la crisis de Europa y sus implicaciones en la política exterior española. De esa incitación y posteriores conversaciones nació una contribución para la reflexión cuya versión ampliada es la que ahora se incluye como segun-

da parte de este documento¹. Como tendrá ocasión de comprobar el lector, se trata de una propuesta de pensamiento y acción estructurada en torno a una idea fuerza ya avanzada en el anterior ensayo: la actual superación de Europa por una realidad emergente –Eurasia– dentro una más amplia reordenación del sistema internacional, obliga a reconsiderar los presupuestos y adaptar los parámetros en los que se ha desenvuelto la política exterior española desde la época de la Transición, sobre todo, aunque no únicamente, en su vector orientado hacia el proceso de integración europea. Por otra parte, es forzoso tener en cuenta que las profundas transformaciones en el entorno europeo y mundial están teniendo lugar en un contexto político interno donde se da por sentada la ruptura del consenso básico sobre política exterior que habría gobernado las relaciones entre los grandes partidos durante las últimas décadas. No entraremos ahora en ese debate, que suele remontarse a la más reciente crisis de Irak. Sí conviene, empero, hacer mención crítica a las respuestas que comienzan a plantearse para superar la actual situación. Las mismas pueden resumirse en cuatro alternativas, cada una de ellas con precedentes ya ensayados, con mayor o menor intensidad, en nuestra historia reciente: el recogimiento; el alineamiento en una coalición más o menos formalizada de grandes potencias (en esencia: atlantistas vs. eurocontinentales o francoalemanes); la restauración, con matices, del consenso en torno a los denominados tres ejes tradicionales –Iberoamérica, Mediterráneo, Unión Europea– de nuestra política exterior y, quizá

1. Agradezco los comentarios realizados a un primer borrador de esta obra por el embajador Sánchez de Boado y por los miembros de la representación española ante la OSCE, así como por Alex González, de la Fundación CIDOB y por el profesor Augusto Soto, quien amablemente se ha prestado a prologar este Documento de Trabajo. Especial mención quiero hacer a Fernando Nogales, diplomático ahora destinado en los servicios centrales de Madrid con quien tuve ocasión de contrastar numerosas ideas de las aquí expuestas durante nuestro común destino en Viena. Por supuesto, las ideas y juicios expuestos son responsabilidad última del autor.

como relativa novedad si hacemos abstracción del pensamiento utópico de la I República, un cosmopolitismo basado en la defensa de valores universales². Pese a sus diferencias, las cuatro alternativas comparten un elemento común: dar por supuesto que nada o muy poco ha cambiado en los ámbitos nacional e internacional desde que, cada una en su momento, fueron aplicadas con mayor o menor continuidad y éxito.

Como advertirá el lector, el segundo ensayo que compone este trabajo constituye una, espero que constructiva, y en todo caso respetuosa, refutación de los cuatro modelos expuestos desde una interpretación de las realidades internacional y española que algunos encontrarán novedosa o, al menos, alejada de ciertos lugares comunes. Se trata de evitar que ante un contexto europeo y mundial extraordinariamente complejo y cambiante caigamos en la tentación de aplicar recetas del pasado, por favorables que pudieran haber sido sus resultados en una sazón que ya no es la nuestra.

A quienes proponen, ante los nuevos retos, ya sea un aislamiento canovista y “pirenaico” o un universalismo idealista e indiscriminado y, desde posiciones más moderadas, el retorno a los familiares terrenos de los idealizados proyectos supranacionales o de los ejes geopolíticos basados en la más descarnada política de poder, cabría recordar el célebre juicio que Harold Nicolson aplicara al vizconde de Castlereagh, uno de los artífices del Congreso de Viena: “la falacia de su filosofía política consistió en pretender imponer principios estáticos a un mundo dinámico” (Nicolson, 1946). Fijar la mirada hacia atrás cuando el suelo se mueve y el futuro nos interroga e intentar encontrar en el pasado respuestas inmutables a las tribulaciones del presente puede reconfortar el espíritu de los poetas y de los filósofos, pero es un recurso que no se pueden permitir quienes tienen la responsabilidad de garantizar la seguridad y prosperidad de sus conciudadanos en un mundo en plena mutación hacia un destino incierto.

2. Remito al lector interesado en la génesis y alcance de las alternativas enunciadas a la obra, ya clásica, del maestro José María Jover Zamora (Jover Zamora, 1999)

Parte I. El retorno de Eurasia

Introducción

Los organizadores del *IV Euro-China Forum* en Barcelona han tenido la audacia intelectual de consagrar una de las mesas redondas a las perspectivas europea y china sobre una Eurasia cooperativa, concepto elusivo pero rico en fecundas posibilidades, como tendremos ocasión de comprobar. En el consiguiente reparto de papeles me ha sido asignado deliberar acerca de la primera de esas visiones, la europea. Al aceptar el reto, soy consciente de que mi participación en esta reflexión es debida a una feliz conjunción del destino y del azar. Como diplomático por entonces recién ingresado en la Carrera, me cupo el honor de participar, entre 1999 y 2002, en la apertura de la primera embajada permanente española en Asia Central, más en concreto en Kazajstán, Estado euroasiático por excelencia. Quiero insistir en la palabra “permanente” puesto que la bien merecida gloria de haber conducido la embajada española pionera en aquellas tierras la tiene reservada Ruy González de Clavijo, enviado a principios del siglo XV por el rey Enrique III de Castilla a la Corte de Timur, o Tamerlán, en Samarcanda. Precisamente, durante 2006 celebraremos el 600 aniversario del retorno, un 24 de marzo de 1406, de Clavijo a Alcalá de Henares, ciudad donde tres años antes había comenzado su fascinante periplo.

El recordatorio de la empresa culminada por Clavijo es pertinente para nuestro propósito. Desde el punto de vista de Enrique III, monarca de un pequeño pero a la postre ambicioso reino en el extremo occidental de Europa, el objetivo de aquella embajada no era otro que obtener conocimiento de primera mano acerca del caudillo que, emergiendo desde su feudo centroasiático, acababa de derrotar, cerca de la actual Ankara, al sultán otomano Bayaceto y se disponía a lanzar sus ejércitos nada menos que a la

conquista de China³. No sé si nos damos cuenta de la compleja ecuación política que entonces se planteaba a escala auténticamente euroasiática: una batalla en una llanura de Anatolia había contribuido a alterar, como un movimiento decisivo en una complicada partida de ajedrez, todo el equilibrio de poder desde el Mediterráneo hasta el Extremo Oriente. La desaparición temporal de la amenaza turca permitió, entre otros factores, que los reinos ibéricos pudieran concentrarse en poner término a la Reconquista y, a continuación, iniciar la Era de los Descubrimientos. A su vez, la apertura de nuevas rutas comerciales marítimas contribuyó decisivamente al declive de la Ruta de la Seda, enclavando Asia Central en una relativa y débil periferia de la que se aprovecharían sucesivos imperios⁴. En cuanto a China, pudo evitar una devastadora confrontación gracias a la muerte de Timur en enero de 1405, cuando al frente de un bien equipado ejército se dirigía a su frontera, pero no por ello conseguiría sustraerse tiempo más tarde al choque con adversarios si cabe más formidables: las potencias europeas que, libres de pasadas amenazas provenientes del Este, no tardarían en lanzarse a la conquista del mundo desde su pequeña península euro-asiática.

3. La decisiva batalla en la que Timur derrotó a Bayaceto tuvo lugar en la llanura de Chibukabad, al noroeste de la actual Ankara, a finales de julio de 1402. Una de las mejores biografías de Timur, con un excelente análisis del contexto histórico en que se desarrollaron su vida y hazañas, es la escrita por Justin Marozzi (Marozzi, 2004). Una de las más recientes y mejores ediciones de la narrativa de Clavijo se debe a Francisco López Estrada (González de Clavijo, 1999).
4. Existe una renovada corriente historiográfica que contesta el supuesto declive de la Ruta de la Seda como consecuencia de la apertura de las rutas oceánicas por las potencias ibéricas. Dicha corriente se apoya en la complejidad de las vías de comunicación que conformaban las Rutas de la Seda y en la capacidad de adaptación de los intermediarios comerciales locales a las nuevas condiciones impuestas por los imperios sedentarios que fueron progresivamente dominando el espacio de Asia Central. Véase a este respecto Elisseff, 2000.

Hace seiscientos años, por tanto, Eurasia era ya una realidad no sólo geográfica, sino también geopolítica: un macrocontinente donde las alteraciones de poder en una región podían tener consecuencias inesperadas en el extremo opuesto. Ulteriores acontecimientos llevaron a un eclipse de esa visión total de nuestro continente que sí poseyeron, entre otros predecesores, Enrique III y Timur. La caída de Bizancio ante un nuevo envite turco en 1453; la emergencia en el *hinterland* euroasiático de Rusia como una poderosa entidad política y cultural diferenciada parcialmente tanto del occidente católico y protestante como de un Extremo Oriente cada vez más “extrañado” o la propia pulsión oceánica iniciada por los estados ibéricos, generadora de una visión talasocéntrica del reparto del poder mundial, contribuyeron en los albores de la Edad Moderna a la fragmentación de Eurasia en ecumenes separadas. La sabiduría de Herodoto, quien en su precursora Historia no dudó en afirmar la semejanza entre griegos y persas – “unidos en grandes y maravillosas hazañas” –, y así entre Europa y Asia (Herodoto, 1998), fue relegada a favor de artificiales divisiones como aquella que todos, creo, hemos todavía estudiado, según la cual los modestos Urales habrían desde siempre servido como barrera infranqueable entre, al menos, dos modos diametralmente opuestos, al parecer, de ser y sentirse simplemente humanos.

Pero, como realidad insubmergible, Eurasia terminó por retornar. Hubo que esperar, precisamente, al crepúsculo de la era de los espacios abiertos y el advenimiento de la frenética carrera decimonónica por el dominio de los últimos territorios todavía no sujetos al reparto colonial, para que los estrategias de las grandes potencias europeas de la época volvieran a considerar Eurasia como una magnitud indivisible, ora amenazadora, ora portadora de portentosas posibilidades. Es en ese momento donde propongo comenzar nuestra indagación acerca de la existencia de Eurasia desde una perspectiva europea. Para ello, comenzaré por plantear dos preguntas a las que, en apartados posteriores, intentaré responder con sendas respuestas, a modo de hipótesis. En primer lugar, ¿se puede hablar de una visión europea de Eurasia? Y, en segundo lugar, ¿existe como realidad o, en todo caso, como posibilidad, un espacio euroasiático de cooperación?

Ahora bien, antes de entrar de lleno en la argumentación, quisiera realizar un breve excurso terminológico. Al referirme en adelante al término Eurasia lo voy a hacer en dos sentidos. Por un lado, como el macrocontinente que se extiende desde los confines occidentales de Europa hasta el Extremo Oriente. Por otro, en un sentido más restringido, referido a una de sus subregiones, como Eurasia interior. Ésta es, a veces, equivocadamente, identificada con Asia Central, pues los límites no siempre son precisos. Se trata de un apasionante debate en el que, sin embargo, no tendremos tiempo de entrar en profundidad. Me contentaré ahora con precisar que comparto la definición del historiador estadounidense David Christian (Christian, 1998) para quien Eurasia interior es una unidad histórica coherente que abarca un área ecológica y cultural más extensa que la ocupada por las actuales cinco repúblicas centroasiáticas surgidas tras la desintegración de la Unión Soviética. Así, según Christian, Eurasia interior incluye “la mayor parte de la antigua Unión Soviética –Rusia, Ucrania, Bielorrusia, Moldavia y los países bálticos– (...). También engloba el antiguo Imperio ruso en Asia Central, así como el Imperio centroasiático chino, con las provincias de Xinjiang y Gansu. Finalmente, incluye Mongolia” (Christian, 1998: XV). En otras palabras, Asia Central forma parte de Eurasia interior, pero Eurasia interior trasciende los límites de Asia Central entendida como concepto propio de la geografía política.

Eurasia como espacio conflictivo

Retornando ahora a la primera pregunta planteada –¿existe una visión europea de Eurasia?– me adelanto a contestar que no existe, ni ha existido, una única concepción europea de Eurasia, empleando este término en su sentido más amplio. Al contrario, desde su misma (re)aparición entre los siglos XIX y XX, el concepto de Eurasia sirvió y, me atrevo a decir, todavía sigue sirviendo, para proyectar sobre el espacio de nuestro macrocontinente diversos y contradictorios designios de hegemonía por parte de las grandes potencias europeas. No por casualidad, esos designios sur-

gen cuando en los principales estados aparece una influyente escuela de pensamiento acerca de las manifestaciones y distribución del poder sobre el espacio. Me refiero a la geopolítica. Es importante, en este punto, que tengamos presente el vínculo entre la geopolítica y el concepto de Eurasia, puesto que ese maridaje ha venido condicionando la perspectiva europea hasta nuestros días. Eurasia es, ante todo, un concepto geopolítico y, por lo tanto, conflictivo. ¿Qué significa ello? Sencillamente que Eurasia es concebida como un espacio donde se proyectan los designios hegemónicos, la voluntad de poder en el espacio, de las grandes potencias desde la época álgida del imperialismo, a la que aludía en el anterior epígrafe.

Hay esencialmente tres escuelas geopolíticas entre el último tercio del siglo XIX y el fin de la II Guerra Mundial que, bajo una u otra variante, tienen como eje el concepto de Eurasia desde una perspectiva conflictiva: la británica, que deriva hacia la angloamericana; la alemana y la rusa. Vamos a pasar breve revista a las tres, pero, antes, conviene que nos detengamos un momento a examinar el origen del propio concepto de geopolítica dentro del cual empieza a cobrar significado el término Eurasia en su acepción contemporánea.

Como nos recuerda Geoffrey Parker (Parker, 1998) por geopolítica se entiende “el estudio de las relaciones internacionales desde una perspectiva espacial o geográfica” (Parker, 1998; p. 5). Desde una perspectiva académica, la geopolítica está asociada en sus inicios a la obra de dos autores: el politólogo sueco Rudolf Kjellén (1864-1922) y el geógrafo alemán Friedrich Ratzel (1844-1904). En su *Politische Geographie* (Ratzel, 1897), este último expuso el concepto de Estado como ente “biogeográfico” cuyas dos principales coordenadas son el territorio (*Raum*) y la posición (*Lage*). En cuanto organismo, cada Estado necesita un espacio vital (*Lebensraum*) para expandirse de forma que, en una suerte de darwinismo social muy del gusto de la época, sólo los estados con suficiente capacidad de dominio sobre el resto podrían alcanzar la preeminencia de un poder mundial (*Weltmacht*), garantía única de subsistencia en un mundo de espacios limitados. Para Ratzel, por tanto, las relaciones internacionales eran la resultante de la competen-

cia entre los estados por el control absoluto del espacio. Pronto, los seguidores de Ratzel en Alemania se dividieron entre quienes consideraban que la vía para conseguir el poder mundial pasaba por el dominio sobre el mar, siguiendo al almirante estadounidense Alfred Thayer Mahan⁵, y quienes, por el contrario, primaban una estrategia terrestre orientada hacia la formación de un bloque continental a partir de la preponderancia germánica en el centro de Europa (*Mitteleuropa*).

Curiosamente, los proponentes alemanes de la “escuela terrestre” encontraron material para la reflexión e inspiración en la obra del primer gran teórico de la geopolítica en el ámbito anglosajón. Me refiero a Halford Mackinder (1861-1947). En su visionario artículo “*The geographical pivot of History*” (Mackinder, 1904), el autor británico había anunciado el fin de lo que denominaba como “era Colombina” de los espacios abiertos, caracterizada por el predominio de las potencias marítimas. Al tornar el siglo, la humanidad estaba entrando en la era de los espacios cerrados, donde los estados con una gran masa territorial comenzaban a obtener ventaja gracias a su capacidad para movilizar ingentes recursos por medio de nuevos medios de transporte como el ferrocarril. Para Mackinder, la mayor concentración de recursos materiales y humanos se encontraba en el “corazón cerrado de Eurasia”, al que denominaba como “pivote geográfico de la historia”. Era, por tanto, el interés primordial de Gran Bretaña, en cuanto potencia marítima hegemónica amenazada por el resurgir del Leviathan terrestre, prevenir que una sola potencia o combinación de potencias pudieran controlar Eurasia, comenzando por Eurasia interior, y volver sus riquezas contra el Imperio británico. En concreto, Mackinder advertía contra una posible alianza de Alemania con Rusia, con la pers-

5. Para quien los EEUU deberían seguir la estrategia británica de dominio de los mares, al ser el control de éstos más vital que el de la tierra para garantizar la hegemonía de un Estado. Véase Mahan, 1890.

pectiva adicional, que consideraba incluso más peligrosa a largo plazo, de un entendimiento entre la masa china y la organización japonesa⁶.

La posibilidad de una estrecha inteligencia entre germanos y eslavos se convertiría desde la advertencia de Mackinder en la pesadilla de los estrategas y gestores del Imperio británico y, más tarde, de sus sucesores en la gestación de los Estados Unidos como potencia mundial⁷. Para evitar que se convirtiera en realidad, los Aliados establecieron un “cordón sanitario” entre Berlín y Moscú terminada la I Guerra Mundial y, tras la segunda gran conflagración, dividieron Alemania en dos partes, una anclada en la “masa occidental” de Eurasia y la otra en la “masa oriental” dominada por la Unión Soviética, separadas ambas, en la expresión popularizada por Winston Churchill en su discurso de Fulton (5 de marzo de 1946), por un “telón de acero”. Todavía en nuestros días, el anclaje de la Alemania unificada en la comunidad euro-atlántica, la inclusión de la Europa eslava no rusa en esas mismas estructuras dominadas por Washington y la contención/ fragmentación del espacio postsoviético que sigue orbitando en torno a Moscú, intentan coadyuvar al mismo objetivo.

Impedir el entendimiento germano-ruso constituye, por tanto, el pilar sobre el que desde su origen y hasta nuestros días ha sido construida la visión angloamericana de Eurasia⁸. No ha de extrañar por ello que, durante el período previo a la más reciente invasión de Irak, Washington y Londres observaran con auténtica aprensión la perspectiva de un eje “pacifista” en torno a Berlín, París y Moscú, quizá ampliado a Pekín. El

6. Puede encontrarse una magistral exposición de la biografía y el pensamiento de Mackinder en Blouet, 1987.
7. Sobre la relación entre los conceptos geopolíticos británicos y estadounidenses, véase Martínez Montes, 2004: 72-83.
8. Si bien el ascenso de la RP China está introduciendo un tercer elemento en el binomio euroasiático tan temido por los estrategas angloamericanos.

discurso de la “vieja y nueva Europa” elaborado en respuesta por el Secretario de Defensa estadounidense Rumsfeld, no por casualidad, iba esencialmente dirigido a levantar de nuevo a los países de la Europa central y oriental como barrera interpuesta entre alemanes y rusos.

Al contrario que la angloamericana, la visión geopolítica alemana de Eurasia ha tenido en su horizonte, desde su génesis en el período de Entre-guerras, la realización de la pesadilla *mackinderiana*. Uno de los máximos proponentes de la *Geopolitik* germana, Karl Haushofer (1869-1946), general del ejército bávaro, agregado militar en Tokio entre 1908 y 1910 y consejero durante algún tiempo del liderazgo nacionalsocialista hasta su caída en desgracia, fue un temprano abogado de la alianza entre Alemania, Rusia y Japón, potencia esta última por entonces emergente y revisionista en el área de Asia-Pacífico⁹. En varias de sus obras, culminando en *Der Kontinentalblock: Mitteleuropa-Eurasien-Japan* (Haushofer, 1941), Haushofer esbozó una idea de ribetes *orwellianos* que, tras el fin de la Guerra Fría, ha vuelto a cobrar protagonismo en algunos círculos de debate e influencia¹⁰. Se trataba de dividir el mundo en tres “panregiones”, entendidas como entidades políticas de escala continental: Paneuropa, Panasia y Panamerica. A su vez, cada una de estas áreas estaba destinada a ser dominada por una gran potencia o agrupación de potencias a cuya cabeza estarían, respectivamente, Alemania, Japón y los Estados Unidos. En el caso del bloque continental euroasiático, el militar bávaro llegó en la obra mencionada más arriba a proponer un acuerdo de reparto de esferas de influencia, siempre bajo predominio alemán, entre Berlín (Europa central); Moscú (parte de Eurasia interior) y Tokio (Asia). Sólo de ese modo, consideraba, podrían hacer conjuntamente frente a la hegemonía global

9. Sobre la vida y obra de Haushofer, así como sobre los orígenes de la *Geopolitik* alemana, véase O’Loughlin, 1994.

10. Véase, por ejemplo, el ensayo de quien fuera consejero de Mitterrand (Attali, 1991).

anglosajona. Fue el error que le costó la carrera, pues poco más tarde Hitler ordenaba el inicio de la operación Barbarossa (junio, 1941) y con ello ponía fin a la posibilidad de una alianza con la Rusia soviética. Lo ocurrido fue que en el centro del poder nazi, la concepción racista de los pueblos eslavos como infrahumanos (“*Untermenschen*”) terminó prevaleciendo sobre el determinismo geográfico, más o menos neutral en términos raciales, preconizado por Haushofer y sus seguidores.

El breve esbozo de la *Geopolitik* alemana, en la versión a la postre fracasada, pero en modo alguna olvidada, de Haushofer, nos lleva a examinar la tercera y más peculiar de las principales concepciones geopolíticas sobre Eurasia: la rusa. En este caso, lejos de ser primordialmente un reflejo simétrico de la visión del mundo británica adaptada a las percibidas necesidades de ciertas elites expansionistas alemanas, como fue el caso de la *Geopolitik*, la escuela euroasiática rusa hunde sus raíces en una tradición genuinamente propia, de naturaleza más espiritual y cultural que puramente política. Ya en su esencial ensayo sobre el desarrollo de las ideas revolucionarias en Rusia, el populista Alexander Herzen (Herzen, 1850) supo condensar magistralmente la eterna dualidad del ser ruso: “Rusia parece asiática vista desde Europa; europea vista desde Asia”. Esa esencial ambigüedad, inscrita en la misma enormidad del espacio ocupado por Rusia, tanto en su avatar zarista como soviético, llevó a algunos intelectuales de principios del siglo XX, desencantados tanto con los fallidos experimentos occidentalizadores como con las idealizaciones eslavófilas, a buscar un *tertius genus* en forma de la ideología “euroasiática”. Para sus proponentes, Rusia era ininteligible sin aludir a su componente turánico (turco-mongol), pese a los malos recuerdos legados por la dominación de la Horda Dorada, heredera de Gengis Khan¹¹. Llegando más lejos, un

11. Sobre el componente turco-mongol de la cultura rusa, desde la gastronomía y la música hasta los patronímicos, véase Figes, 2002.

poeta como el simbolista Alexander Blok, en su poema *Los escitas*, escrito en 1918, aconsejaba a sus compatriotas abandonar Europa y recuperar la tradición de aquel pueblo indoeuropeo seminómada que en el I milenio a.C. hizo de Eurasia interior su itinerante morada. En una expresión menos lírica pero igualmente evocadora, el filólogo N.S. Trubetskoi, sintiéndose traicionado por Occidente, propuso en 1921 un “exilio hacia el Este” en el que Rusia encontrara su verdadera alma, ni europea ni asiática, sino euroasiática, al modo de las melodías pentatónicas de su contemporáneo Rimsky-Korsakov¹². Por supuesto, como nos recuerda Dmitri Trenin (Trenin, 2002), bajo las referencias a una identidad compartida entre los eslavos orientales y los pueblos “turánicos” –el propio Trubetskoi hablaba de la existencia de una psicología “turánica”– latía, y sigue latiendo, un proyecto de dominación en el que el recurso a Eurasia ha venido enmascarando la continuidad y expansión de la presencia rusa en las tierras conquistadas al Este y Sur de los Urales por sucesivos zares y retenidas por sus sucesores en el Kremlin. En suma: Eurasia como otro nombre del Imperio ruso o, en palabras de Carrère d’Encausse, el Imperio de Eurasia¹³. De este modo, frente a los designios angloamericanos (de Mackinder a Brzezinski), de dividir Eurasia, o germanos (Haushofer) de repartirla en esferas de influencia, la corriente geopolítica rusa ha tenido como meta conseguir la unidad autónoma de Eurasia interior bajo predominio ruso para, desde esa posición de fuerza, enfrentar cualquier hegemonía con vocación global. Ahora bien, conviene en este punto distinguir entre el “euroasianismo” como ideología imperialista y la realidad de Rusia

12. Sobre la ideología “euroasiática” puede consultarse Riasanovsky, 1967: 39-72.

13. Para la historiadora francesa “ el Imperio ruso siempre ha sido europeo y asiático” y la Rusia actual es más euroasiática de lo que nunca lo ha sido (Carrère d’Encausse, 2005).

como potencia euroasiática en un sentido geográfico y, si se quiere, etno-cultural. La geografía y la historia hacen que Rusia sea “naturalmente” euroasiática. Otra cosa es que el “euroasianismo” sea la opción de política exterior que mejor convenga a los intereses del pueblo ruso en el actual momento histórico, aunque, a juzgar por el resurgir de movimientos como el encabezado por el pseudomístico Alexander Duguin, no parecen faltar quienes en los círculos próximos al actual poder en el Kremlin así lo consideren¹⁴.

La breve, pero espero que esclarecedora, excursión que acabamos de realizar a lo largo de la avenida de las principales ideas europeas relacionadas con Eurasia nos ha llevado a la primera de las estaciones intermedias en nuestra exposición. Creo que ahora estamos en disposición de confirmar la tentativa de respuesta a la primera pregunta planteada al inicio, a modo de incitación para el debate. Mi primera hipótesis consiste, por tanto, en afirmar que cuando reaparece en el imaginario europeo, Eurasia lo hace, primordialmente, como un espacio de conflicto y no de cooperación. Me atrevo, además, a sugerir que esta dimensión conflictiva de Eurasia nunca ha desaparecido y se encuentra todavía presente, de forma más o menos velada, en varios de los diseños estratégicos albergados por las principales potencias¹⁵.

14. Alexander Duguin se ha hecho un nombre en los círculos esotéricos herederos de la denominada Tradición integral y es defensor de una Eurasia espiritual cuya translación política sería una alianza entre los pueblos de Oriente y de Europa del Este, con Rusia como eje, tornada contra la civilización atlántica encarnada por los Estados Unidos y sus aliados (Duguin, 1992).

15. El caso más evidente es el del antiguo consejero de Seguridad Nacional estadounidense Zbigniew Brzezinski (Brzezinski, 1997).

¿Hacia un espacio euroasiático de cooperación?

Reconozco que he comenzado esta exposición con un cierto tono escéptico acerca del mismo concepto de Eurasia cooperativa y espero se me perdone el atrevimiento. Pero sería equivocado pensar que la respuesta a la segunda pregunta que planteaba –¿existe, o es al menos posible, un espacio de cooperación en Eurasia?– ha de ser por ello necesariamente negativa.

Para demostrarlo, voy a plantear ahora la segunda de mis hipótesis: si en el pasado la naturaleza conflictiva de Eurasia fue el resultado de una Europa dividida y enfrentada, la perspectiva de una Europa integrada nos puede conducir a una genuina Eurasia cooperativa. Por el contrario, una crisis mayor del proyecto europeo, posibilidad que desgraciadamente no hemos de dar por definitivamente superada, puede devolvernos fácilmente al pasado.

De nuevo, para que no me puedan acusar de agorero, expreso mi convencimiento de que los fundamentos para crear esa Eurasia cooperativa ya existen y han sido asentados por la Unión Europea (UE), hasta ahora la expresión más acabada de la voluntad de integración en Europa y, me atrevo a asegurar, en el conjunto de Eurasia. De salir la UE de su actual crisis, confirmarse el “ascenso pacífico” de China y, en medio, producirse la reconciliación de Rusia consigo misma y con sus vecinos, se habrían producido las tres condiciones necesarias, aunque no suficientes, para que podamos hablar de una Eurasia genuinamente cooperativa como realidad y no como mero pensamiento volitivo.

Vista desde este extremo occidental de Eurasia, la reciente aparición de esa visión cooperativa, pendiente de su total y en modo alguno asegurada concreción, ha venido condicionada por tres procesos que se refuerzan:

– En primer lugar, la propia dinámica de la integración europea desde la época de las Comunidades hasta su transformación en Unión. Recordemos que ese proceso de integración nace precisamente de las cenizas a las que quedó reducido el continente como consecuencia del enfrentamiento entre los diversos designios geopolíticos acerca de la configu-

ración y finalidad que habría de darse al proyecto de Eurasia. No creo equivocarme al afirmar que el deseo de no repetir ese traumático pasado ha sido el principal inspirador de lo que llevamos avanzado para convertir en hechos esa otra visión europea de una Eurasia cooperativa.

– En segundo lugar, la progresiva afirmación de la UE como un actor con vocación global en fases sucesivas, que van desde la forja de los mecanismos de Cooperación Política Europea (CPE) hasta la emergencia embrionaria de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). De especial relevancia en la evolución de la PESC han sido las recientes adopciones de una Estrategia Europea de Seguridad (diciembre, 2003) y de una Política de Vecindad (cuyo Concepto Estratégico fue presentado por la Comisión Europea en mayo de 2004). El objetivo común de ambos documentos es crear al Este y al Sur de la UE un “anillo” de estados bien gobernados y extender a los mismos el espacio de seguridad y prosperidad creado por la Unión¹⁶.

– Por último, acompañando a los anteriores fenómenos, la desintegración de la Unión Soviética y la posibilidad de acceso a los espacios interiores euroasiáticos controlados durante la Guerra Fría por Moscú. Ello sin olvidar, por supuesto, la apertura de China a las fuerzas de la globalización.

Dentro de las oportunidades abiertas por la conjunción de los procesos arriba mencionados, la proyección cooperativa de la UE hacia Eurasia se ha ido materializando en torno a la creación de tres grandes, si bien todavía desiguales, vínculos estratégicos: con Rusia; con la porción centroasiática de Eurasia interior; y, más recientemente, con China. Aunque esta última relación está menos desarrollada, presenta un gran potencial. Examinemos sumariamente cada uno de estos vínculos, contando con el inevitable riesgo de caer en algunas gruesas generalizaciones.

16. Ambos documentos son accesibles en la dirección electrónica <http://ue.eu.int>.

En el caso de la Federación Rusa, cuya dimensión euroasiática pusimos más arriba de manifiesto, la UE ha mantenido una posición deliberadamente ambigua consistente en reforzar, dentro de sus limitados recursos y capacidad de influencia, los actores y procesos en aquel país identificados con las corrientes tradicionalmente pro-europeas, aunque sin ofrecer una clara perspectiva de integración a un Estado que muchos consideran vendría a romper con su peso el delicado equilibrio de poder dentro de la Unión; perspectiva de integración, todo hay que decirlo, que Moscú considera, cuanto menos, con escepticismo y, en algunos círculos, con abierto rechazo¹⁷. Este recelo mutuo se ha traducido por parte de la UE en el establecimiento de un marco general de relaciones con Rusia cercano a una asociación estratégica, pero todavía alejado de una plena integración institucional. Ese marco viene definido por un Acuerdo de Colaboración y Cooperación que entró en vigor en diciembre de 1997 y que habrá de ser renovado en 2007; por la elaboración de una Estrategia Común hacia Rusia aprobada en junio de 1999; y por la existencia de un diálogo sobre los denominados Cuatro Espacios Comunes. El conjunto, como puede verse, constituye una densa red que hace de las relaciones Bruselas- Moscú uno de los pilares del espacio Euroasiático en formación. Sin embargo, tendencias recientes como las últimas ampliaciones de la OTAN y de la UE, incorporando estados con acrisoladas actitudes anti-rusas; o la percibida como deriva autoritaria del Kremlin bajo Putin, tanto en la política interior como en la exterior, amenazan con alimentar los elementos de sospecha que ambas partes siempre han albergado hacia las intenciones del otro: ¿desea Rusia atraerse a los europeos hacia un bloque euroasiático para así debilitar el vínculo transatlántico? ; ¿quieren los europeos convertir a Rusia en un banal apéndice democrático y capitalista de Occidente, alejando a Moscú de su auténtica vocación histórica, síntesis original de Europa y Asia sin confundirse con ambos extremos de Eurasia?

17. Sobre las relaciones entre la UE y Rusia puede consultarse Wilde y Spetschinsky , 2004.

Si el primero de los círculos concéntricos, por orden de proximidad geográfica a la UE, sobre los que habría de dibujarse nuestra Eurasia cooperativa dista de haberse cerrado, el segundo, relativo a las relaciones de la UE con Asia Central (y con el Cáucaso, aunque aquí no tenga tiempo de tratarlo), aún presenta un trazado indefinido. Y ello pese a unos prometedores inicios¹⁸. En efecto, poco después de las declaraciones de independencia por parte de las repúblicas centroasiáticas, tras la desaparición de la URSS como sujeto histórico y de derecho, Bruselas reaccionó con relativa presteza negociando Acuerdos de Colaboración y Cooperación (ACC) con los nuevos estados, si bien no con todos se consiguió que entraran en vigor. La situación actual es la siguiente: hay ACC en vigor con Kazajistán (1999), Kirguistán (1999) y Uzbekistán (1999). Se firmó un ACC con Turkmenistán en 1999 pero no ha entrado en vigor, algo comprensible conociendo la naturaleza de su régimen político. En cuanto a Tayikistán, país que consiguió salir adelante tras una sangrienta guerra civil, existe un Acuerdo de Cooperación y Comercio y se está en proceso de ratificar un ACC.

Por otra parte, además de negociar y desarrollar los acuerdos mencionados, cuya ejecutoria en los últimos años ha sido desigual, Bruselas movilizó desde un inicio una importante cantidad de recursos a través de varias vías de financiación, entre las que destaca el programa TACIS de asistencia técnica. Como es sabido, este programa, creado en 1991 para asistir en sus respectivas transiciones a los países de la Europa del Este y del espacio post-soviético, tiene una componente tanto nacional como regional (asuntos de justicia e interior, medio ambiente, transporte, seguridad nuclear, cooperación transfronteriza, apoyo a proyectos de cooperación regionales, lucha contra el tráfico de drogas, etc.). Para dar una idea

18. Los datos que se mencionan a continuación en relación con Asia Central pueden ser consultados en la dirección electrónica <http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/regions/cis>

de su cuantía en el caso de Asia Central, está previsto que esta región reciba en el período 2000-2006 unos 3.138 millones de euros (Regulación del Consejo nº 99/200 de 29 diciembre de 1999).

Para completar el cuadro de las relaciones entre la UE y Asia Central, además de los acuerdos ACC mencionados, la provisión de asistencia técnica a través de TACIS, y los proyectos horizontales de infraestructuras (INOATE en el caso de la energía y TRACECA en el de las redes de transporte) hemos de recordar que la Comisión Europea adoptó, en octubre de 2002, un Concepto Estratégico para Asia Central válido hasta 2006 y se ha dotado, en 2005, de un Representante Especial para Asia Central en la persona de Jan Kubis, antiguo Secretario General de la OSCE.

Con todo, el entramado de relaciones jurídicas, financieras, técnicas y políticas, que la Unión ha ido poniendo en pie con Asia Central durante la última década, no puede ocultar las dificultades para que prospere un auténtico entendimiento entre ambas entidades euroasiáticas. Para comenzar, Asia Central no se presenta como un interlocutor único de la Unión, al contrario, las rivalidades entre vecinos por la hegemonía en el interior de aquella región han llevado al fracaso o irrelevancia de los sucesivos intentos de cooperación/integración. Al mismo tiempo, la UE no ha tenido más remedio que frenar sus esfuerzos por estrechar lazos con los distintos estados de Asia Central ante las dificultades, cuando no retrocesos (Uzbekistán) o puro inmovilismo (caso de Turkmenistán), en los procesos de democratización y reforma. Por no hablar del efecto de crisis políticas al estilo de la que provocó la caída del presidente Akayev en Kirguistán. Por su parte, los regímenes locales, sobre todo aquéllos con vastos recursos naturales, son conscientes del poder de negociación otorgado por su situación geopolítica y geoeconómica y saben cómo explotar la diferencia de intereses entre los principales países de la UE.

Si las relaciones de la UE con Rusia y con Asia Central presentan, como hemos visto, indudables incertidumbres pero, al tiempo, aparecen ya provistas con una cierta tradición y dinámica propias, la vinculación estratégica entre la UE y China es más novedosa y puede que más promete-

dora, pero también, quizá por ello, más difícil de calibrar en cuanto a sus potencialidades¹⁹. No me voy a detener en ella. Sí quisiera únicamente señalar mi convencimiento de que pocos fenómenos contemporáneos merecen mayor atención del mundo académico y diplomático en nuestros días como la mutua interacción entre el ascenso de China y la evolución de la construcción europea...bajo la activa mirada de los Estados Unidos. En la más optimista de las alternativas, como en alguna ocasión han señalado David Gosset y el profesor Alfredo Pastor, “un triángulo positivo UE- China- Estados Unidos, es decir, un Occidente renovado, una Eurasia que coopera con un liderazgo sinoeuropeo y una política estadounidense hacia Asia centrada en China, daría por cerrado definitivamente el siglo XX y daría paso a un nuevo orden mundial del siglo XXI” (Pastor y Gosset, 2006). Estoy esencialmente de acuerdo con esta aseveración...pero no olvidemos a Rusia, ni descartemos tan fácilmente a Japón, país tan euroasiático, si se me permite, como Gran Bretaña.

Hecho el repaso a los tres círculos de relación de la Unión Europea en el espacio euroasiático – con Rusia, Eurasia Interior/Asia Central y China- hemos de advertir que los mismos forman parte de una proyección más amplia de la UE hacia el mundo. En ese sentido, esas relaciones, aunque en diferente estadio de maduración, encajan plenamente con la mencionada Estrategia de Seguridad (conocida como el “Documento Solana”) clave de bóveda que ha venido a rematar, desde una perspectiva al menos doctrinal, el edificio de la PESC. En este artículo, recordemos, se afirma que la UE tiene tres objetivos estratégicos en sus relaciones con el resto de los actores globales: extender la zona de seguridad y prosperidad alrededor de Europa; fortalecer un orden internacional fundado en el multilateralismo y hacer frente a las viejas y nuevas amenazas. No se nos escapa

19. El documento de “Estrategia de la UE hacia China” fue adoptado por la Comisión en 2001.

que los tres objetivos están directamente ligados a la consecución de una Eurasia cooperativa y, por tanto, a la superación de lo que podríamos denominar como la era conflictiva de Eurasia.

Ahora bien, pecaríamos de eurocentrismo (o de “unioneurocentrismo”, si se permite tan poco elegante expresión) si consideráramos que el advenimiento de una Eurasia cooperativa habrá de resultar en exclusiva de la buena voluntad y de la capacidad visionaria de unos cuantos políticos y funcionarios en Bruselas y en las capitales de la Unión. El que prevalezca una visión competitiva o una cooperativa de Eurasia dependerá en gran medida de cómo se combinen las decisiones y acciones que ya están siendo planificadas y adoptadas por los otros actores de nuestro macro-continente, y no sólo por los que moran en nuestro pequeño promontorio occidental.

El futuro de Eurasia es, por tanto, un horizonte de oportunidades sin predeterminedar. Pero, no por ello hemos de renunciar a intentar al menos prever lo que puede depararnos el porvenir. Basta con observar con cierta atención las tendencias que ya operan bajo la superficie de los acontecimientos e identificar los principales actores que las protagonizan. La interrelación entre esos actores es compleja y se proyecta sobre un tapiz –Eurasia– en el que varias escenas se desarrollan al mismo tiempo, sincrónicamente.

Entre esas escenas sobresale, incluso por encima de los atisbos esperanzadores de cooperación en los que antes nos hemos detenido, el siempre presente juego de poder entre los tres grandes bloques de Eurasia: UE (o sus estados centrales), Rusia y China. A los que hay que añadir el todavía más poderoso de entre todos los estados euroasiáticos, aunque pueda parecer una paradoja: los Estados Unidos. A su vez, un cuarto bloque heterogéneo, Eurasia interior/Asia Central, oscila entre la dependencia y una limitada autonomía. La situación de la partida entre estos jugadores podría ser resumida en los siguientes movimientos, cuya culminación aún no vislumbramos, aunque sí podemos ya percibir ciertas figuras familiares:

– Los Estados Unidos, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, inician una maniobra de posicionamiento en Eurasia interior, situándose así, con la perfecta excusa de la “guerra contra el terrorismo” y de la campaña de Afganistán, en el mismo “corazón cerrado de Eurasia” y, de ese modo, entre Rusia y China. Poco después, en la marcha hacia la invasión de Iraq, se producen las conocidas divergencias entre la “vieja” y la “nueva” Europa. La “Eurasia dividida” de los estrategas anglo-americanos desde tiempos de Mackinder sigue siendo una realidad. De paso, huelga decirlo, los recursos energéticos no sólo de Oriente Medio (salvo, de momento, Irán) y el Cáucaso quedan más firmemente bajo la directa esfera de influencia de Washington.

– Ante el renovado interés de los Estados Unidos en Eurasia, hay una reacción en sentido opuesto. Francia, Alemania y Rusia, con la ambigua postura de Pekín, forman un frente nominalmente contra la intervención en Irak, cuando en realidad pretenden configurar un bloque de contrapeso a las potencias anglo-americanas. Como en el pasado, las escuelas geopolíticas germana y rusa parecen coincidir en pretender evitar, todavía en vano, que una potencia extra-euroasiática imponga su dictado en el continente. ¿Se vislumbra así un intento de reparto de Eurasia en esferas de influencia como pretendía Haushofer, esta vez con Alemania en tándem con Francia, Rusia y China en lugar de Japón? Si es así, el comportamiento de los jugadores ha demostrado que cada uno mantiene otras cartas en la manga y no se fía de sus compañeros de partida. Alemania y Francia, pese a la retórica antiamericana, continúan ancladas en la comunidad euro-atlántica, mientras que en sus relaciones mutuas la tradicional entente muestra signos de dar paso a serias divergencias. Rusia sigue intentando demostrar, con mejor o peor fortuna, capacidad para actuar de forma autónoma, sobre todo en su “extranjero próximo”, pero no puede enfrentarse abiertamente a Washington mientras siga dependiendo de capital occidental para financiar su incierta regeneración. En cuanto a China, su terreno de juego deviene global, como sus ansias de recursos energéticos, y ha iniciado su propia partida en un tablero planetario, del que Eurasia es tan sólo una parte, por

relevante que sea. Ante la sólida apertura angloamericana, el bloque “euroasiático” presenta, por tanto, importantes contradicciones y fisuras.

– Por último, una novedosa combinación aparece entre Rusia y China. Ambas mantienen abierta la opción de una posible triangulación con la UE en Eurasia y, al tiempo, desarrollan de forma prioritaria sus respectivas y complejas relaciones con los Estados Unidos. Pero, simultáneamente, han iniciado entre ellas una interesante aproximación, por encima de sus muchas divergencias, utilizando para ello sus intereses comunes en Eurasia interior/Asia Central: prevención de los extremismos islámicos y nacionalistas y aseguramiento de los mercados de energía, tanto del lado de la producción como de la demanda. El Tratado de Buena Vecindad, Amistad y Cooperación de julio de 2001 entre Moscú y Pekín (el primero entre ambos estados desde 1950), es hasta el momento la expresión más clara de esta variable en la geopolítica continental, con otras manifestaciones cuya continuidad conviene seguir, como las recientes maniobras militares de agosto de 2005 y el posible esfuerzo común en crear una forma de condominio en el espacio de Eurasia interior por medio de estructuras como la Organización de Cooperación de Shanghai, creada en junio de 2001.

Epílogo. Eurasia desde España

Afirma T.S. Eliot en *Burnt Norton* que “el futuro está en el pasado contenido”. Pero la poesía no siempre es profecía. El pasado de Eurasia es el conflicto; el presente, aunque preocupante en algunos aspectos, es, al menos, incierto y, sobre todo, aún estamos a tiempo de construir un futuro cooperativo.

Quisiera terminar estas reflexiones con una breve nota acerca del lugar que nuestro país puede desempeñar en la formación de esa Eurasia cooperativa. Al inicio de esta primera parte recordaba el extraordinario episodio de la embajada de Clavijo a Tamerlán. La posibilidad, entonces abierta, de que España hubiera podido tener una proyección euroasiática quedó trunca por lo que acaeció después. Nuestra trayectoria histórica siguió otros

derroteros, transoceánicos y no transcontinentales, más allá de las obligaciones dinásticas cuyo horizonte geográfico, sobre todo después de la Paz de Utrecht, raramente llegó a traspasar el imaginario limes que separa la Europa occidental de Eurasia interior. No ha de extrañar, por tanto, que cuando se produce el redescubrimiento de Eurasia a finales del XIX, España careciera, a diferencia de Gran Bretaña, Alemania o Rusia, de un pensamiento geopolítico autónomo acerca de la configuración del macrocontinente más adecuada a los intereses propios. En realidad, en esa época, y desde al menos finales del siglo XVIII, España había dejado de pensar el mundo. Como en acertada metáfora ajedrecística lo expresa el historiador Miguel Bernal (Bernal, 2005), mental y físicamente, España se había enrocado. Y en esa situación siguió hasta hace relativamente poco.

Hoy, la situación ha cambiado radicalmente. En un reciente estudio, la Fundación de Estudios Financieros nos anunciaba que España superó en 2004, según datos del Banco Mundial, el PIB de Canadá, situándose, por tanto, entre las ocho mayores economías del mundo, si contamos a China dentro del grupo²⁰. La pregunta, entonces, cae por su propio peso. ¿Puede la octava potencia permitirse el lujo de no volver a pensar el mundo desde España? Si la respuesta es negativa, entonces la consecuencia es que, dada la magnitud de los actores que juegan la partida mundial sobre el tablero euroasiático, hemos de comenzar de inmediato a pensar el mundo a través de Eurasia. Esta proposición, soy consciente, puede parecer ampulosa. Pero estoy dispuesto a defenderla. Tradicionalmente nuestra política exterior se ha definido en torno a tres ejes: el Mediterráneo, Europa e Iberoamérica. Pues bien, nuestros crecientes intereses no pueden defenderse en ninguno de esos tres escenarios sin tener en cuenta actores y fuerzas originadas en Eurasia. Hemos de tener, por tanto, presentes, que para países de la magnitud de España no son concebibles ámbitos de autonomía e influencia regio-

20. El dato se puede consultar en la dirección electrónica de la Fundación <http://www.fef.es>

nales sin tener una política exterior a escala global en un mundo globalizado. Ello, para nosotros, pasa necesariamente por tener una mayor presencia allí donde menos activos somos: en Eurasia interior y en el extremo oriental de Eurasia. A su vez, esa presencia no podrá surtir los efectos deseados si no parte de una clara visión de qué Eurasia nos interesa. A la luz de nuestra exposición, la alternativa está clara: o bien optamos por apoyar las fuerzas que, desde una visión geopolítica conflictiva, optan por una Eurasia dividida en un mundo repartido en esferas de influencia estancas (al modo de las panregiones de Haushofer) o, por el contrario, apostamos por una Eurasia cooperativa y abierta.

Me atrevo a avanzar la siguiente propuesta: al menos a medio plazo, a España le interesa claramente la segunda opción por dos razones evidentes. En primer lugar, todavía no poseemos ni la voluntad colectiva, ni la tradición, ni los recursos como para pretender entrar en el juego del reparto de poder entre las grandes potencias euro-asiáticas. En segundo lugar, ese juego, sencillamente, no es el nuestro. Si lo ampliamos a mayor escala, su consecuencia ineludible, exceptuando una nueva y más destructiva conflagración planetaria, es la división del mundo, incluyendo Eurasia, en un directorio más o menos institucionalizado de grandes potencias, a cada una de las cuales le será asignada la gestión (y la explotación) de una esfera reservada, a modo de "*domaine réservé*". Con un peso relativo en Eurasia (condominio franco-alemán, ruso y chino) y cortadas sus conexiones con América (dominio anglo-americano), España vería, de prevalecer esa alternativa, muy seriamente limitadas sus posibilidades de crecimiento y prosperidad. Por expresarlo en una sencilla fórmula: a España le interesa un mundo, y una Eurasia, de vasos comunicantes y no de compartimentos estancos. Para conseguirlo no hay otra vía que pensar y actuar. Necesitamos, por retornar a la analogía histórica con la que comenzamos, visionarios como Enrique III y emprendedores como Clavijo. ¿Sabremos estar a la altura del reto?

Barcelona/Viena, diciembre 2005.

Parte II. España en Europa y en el mundo. Hacia un cambio de paradigma en la política exterior Española

Introducción

El presente ensayo tiene como propósito contribuir a un necesario debate acerca de la orientación que habría de adoptar la política exterior española, en un contexto internacional donde las fuerzas de la geopolítica y de la globalización están variando radicalmente los parámetros en los que aquélla se desenvuelve, comenzando por su inserción en ese proyecto hoy en crisis, pero más que nunca necesario, que es la construcción europea.

Como veremos, las raíces de esa crisis son multiformes y su resultado, incierto. Pero si algo apunta ya en el horizonte es la clara perspectiva de que la Europa reducida a su vertiente euro-atlántica u “occidental” está dejando de ser un campo inteligible y autónomo de pensamiento y acción. En su lugar, comienza a vislumbrarse la formación de un nuevo agregado a escala macro-continental –Eurasia– en el que la Unión Europea y sus principales actores estatales compiten y cooperan simultáneamente con potencias (re)emergentes por espacios y recursos esenciales para nuestra seguridad, la supervivencia de nuestros valores y principios y, en términos generales, para la continuidad de nuestro modo de vida. La crisis del gas con Rusia a comienzos de 2006; las negociaciones del textil con China; la épica batalla del acero entre el “campeón europeo” Arcelor y la empresa india Mittal, saldada con la victoria de esta última; la inauguración en junio también de 2006 del oleoducto Bakú-Ceyhán, que une nuestro destino con el de los países del Caspio y Asia Central...todo ello es signo de unos tiempos que apuntan al desplazamiento de Europa a Eurasia como centro de gravedad de una más amplia reordenación en los asuntos mundiales.

Observados desde España, estos cambios sobrevienen en medio de transcendentales transformaciones en nuestra composición demográfica, estructura social, equilibrios territoriales e incluso en el orden de las mentalidades. Acaecen, también, en un período sin precedentes en nuestra historia recién-

te, cuando se está demostrando a diario la voluntad y capacidad por parte de nuestros más dinámicos agentes económicos para aprovechar las ventajas de la globalización y situarse como líderes en sectores como las infraestructuras, el desarrollo sostenible, las telecomunicaciones o las finanzas internacionales. Sin embargo, como señala en un reciente estudio Mauro Guillén (Guillén, 2005) el ascenso de las multinacionales españolas, desde las iniciales incursiones en Iberoamérica hasta su actual y espectacular expansión hacia otras áreas geográficas, no ha sido acompañado por un esfuerzo similar en dotar a nuestra política exterior de los recursos y, sobre todo, de la visión para reforzar y orientar un proceso que ha situado a España entre las ocho mayores economías y entre los diez mayores inversores mundiales, con un capital acumulado en el exterior superior a los 200.000 millones de dólares. José A. Zorrilla ha descrito nuestra anómala situación con una fórmula inmejorable: “coexisten en España dos realidades distintas: la de un país central, según reflejan las estadísticas macroeconómicas; y la de un país secundario, por los instrumentos con los que se proyecta al mundo”. El resultado, como indica el mencionado autor, es que “España es un país central sólo in potentia, categoría única en las relaciones internacionales” (Zorrilla, 2002: 15-21).

Más vale advertirlo a tiempo. La disonancia entre nuestra creciente exposición a las fuerzas de la globalización y la ausencia de una política exterior concebida y ejecutada a escala global puede tener consecuencias dramáticas. Sin una estrategia y una organización adecuadas y a la altura de la estatura que ha alcanzado el país en sus múltiples dimensiones, lo ganado en décadas puede perderse en meses o todo lo más en unos pocos años. No sería la primera vez que ocurre. En efecto, pese a las apariencias, la tesitura en la que nos encontramos no es del todo nueva. Un excepcional testigo y protagonista de nuestro siglo XVIII, el Conde de Aranda, dedicó gran parte de su carrera a seguir e intentar controlar los cambios en la estructura de poder mundial que pudieran disminuir la posición de la todavía por entonces poderosa Monarquía hispánica y su Imperio de Ultramar. Al observar el proceso de independencia de los Estados Unidos

y los acontecimientos en la América hispana antes de las emancipaciones, el conde de Aranda escribía desde su embajada en París: “el teatro de aquel Nuevo Mundo ya no es el mismo, y por tanto exige corregir y consolidar nuestro sistema”. Por desgracia, la España de su tiempo fue incapaz de prever y adaptarse al cambio. Los resultados los hemos sufrido generaciones de españoles hasta nuestros días.

Parafraseando al conde de Aranda, podríamos hoy decir: el teatro de España, de Europa y del mundo ya no es el mismo y, por ello, antes de que sea de nuevo demasiado tarde, hemos de corregir nuestro método y modificar nuestro sistema. Para ello necesitaríamos, en un momento en el que se debaten y proponen reformas sin duda necesarias en la maquinaria del Servicio Exterior, dotarnos de un pensamiento estratégico propio al servicio del cual poner la consiguiente estructura organizativa. En otras palabras, la adaptación de los órganos y recursos de la política exterior habría de seguir a la formulación de la estrategia, y no a la inversa. Ello por una simple razón. Una comunidad política que renuncia a desarrollar sus propios métodos e instrumentos de conocimiento acerca de su propia realidad y la de su entorno está condenada a depender de otros para elegir el curso de acción más acorde con sus intereses y al final también éstos terminarán siendo dictados desde el exterior. Como veremos, las siguientes páginas tienen el propósito de contribuir a la formulación de un pensamiento estratégico autónomo que ha de conducir necesariamente, así lo estima el autor, a un cambio de paradigma en la política exterior española. Cumpliríamos así de paso el sueño truncado de la generación de Ortega y Gasset: pensar Europa y el mundo desde España...y actuar en consecuencia. En esta empresa no partimos desde cero, al contrario, podemos encaramarnos a hombros de gigantes. Hemos mencionado al Conde de Aranda y a Ortega. Pero, al comenzar nuestro periplo desde este promontorio occidental de Eurasia, por seguir con la imagen orteguiana, y al tomar como nuestra circunstancia inmediata el proyecto de Unión Europea, el gigante que mejor nos puede mostrar el inicio del camino hacia ese nuevo paradigma no es otro que Jean Monnet...

Ampliar el contexto

El 3 de mayo de 1950, a inicios de la Guerra Fría, al reflexionar acerca del incipiente renacimiento alemán y sus posibles efectos para las relaciones franco-germanas, Jean Monnet escribía: “hemos de cambiar el contexto transformando sus parámetros básicos”. El cambio de contexto que permitió resolver la cuestión alemana y contener a la Unión Soviética durante las siguientes cuatro décadas fue, como es sabido, el proceso de integración europea, cuya expresión más acabada hasta el momento es la propia Unión Europea.

Hoy ese proceso y su resultante, al menos en la forma en que fueron concebidos, se encuentran en una encrucijada debido a la confluencia de varias crisis, con distinto origen pero manifestación casi sincrónica, en tres de sus dimensiones esenciales: política-institucional (debido sobre todo, aunque no únicamente, al rechazo del proyecto de Tratado constitucional); geopolítica (divisiones agudizadas en la PESC tras las recientes ampliaciones, tendencia a la re-nacionalización de las políticas exteriores de los “grandes” y creación de directorios informales en forma de *Grupos de Contacto* o configuraciones como el EU-3 en la crisis de Irán) y económica (dificultades de la Unión para competir con los polos anglosajón y asiático de crecimiento y para crear un modelo propio de gestión de la globalización).

La convergencia de estas tres crisis hace que la actual Unión Europea pueda ser percibida, por emplear la expresión antes utilizada en el caso de los estados, como demasiado grande y ajena para gestionar los problemas de los ciudadanos y relativamente pequeña y, sobre todo, dividida para hacer frente a los grandes desafíos de la geopolítica y de la globalización.

A partir del anterior diagnóstico, el presente documento propone un cambio de orientación de nuestra política exterior en Europa, y más allá, basado en tres recomendaciones:

- La superación de Europa –en un sentido estricto, confinado a la Unión Europea– como concepto y marco de acción mediante la introducción de Eurasia como ámbito complementario de referencia, englobando el conjunto formado por la propia Unión Europea, Rusia (CEI), Eurasia interior y China- Asia Oriental como principales actores de un macrocontinente que supera a la suma de las partes y que (véase el actual debate energético) ya no es posible dividir en compartimentos estancos.
- La elaboración, en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), de un “Plan Eurasia” a partir de la anterior visión que confiera coherencia y sentido a nuestra política exterior en el ámbito propuesto mediante la correcta elaboración de objetivos y la adecuada dotación de recursos.
- La inserción de la propuesta dimensión euroasiática en una política exterior de alcance global.

Se trata, en suma, de ampliar el contexto en el que ha venido desenvolviéndose nuestra aproximación a Europa. Transcurridos cincuenta años desde la firma de los Tratados de Roma, ha llegado el momento de reconocer que la Unión Europea y el mismo proceso de integración tal y como hasta ahora han sido concebidos están siendo superados por fuerzas, en la geopolítica y en la globalización, que trascienden los confines de la península occidental de Eurasia.

Hacia un cambio de paradigma

Ante la triple crisis de la UE arriba descrita de forma sumaria, una posible estrategia alternativa para la política exterior española podría partir de las tres premisas que a continuación se exponen para culminar en la consiguiente respuesta:

a) Premisas

– Pese a los agoreros, la UE saldrá, dada la solidez de su trayectoria y los intereses creados, de su actual crisis. La UE continuará siendo, por tanto, una dimensión esencial de nuestra política exterior. A España le interesa, además, seguir apostando por una Europa política fuerte, solidaria y eficaz, no sólo por convicción, aunque también, sino debido a que sólo desde esa Europa podremos hacer frente a los grandes desafíos, globales y al tiempo cercanos, que pueden comprometer nuestra actual senda de prosperidad: el cambio climático, la pobreza, los flujos demográficos descontrolados, el terrorismo, el crimen organizado...

–Sin embargo, nos moveremos en una UE distinta en sus equilibrios internos a la que hasta ahora hemos conocido y esa transformación tendrá lugar en un contexto más amplio y más complejo cuyo referente inmediato es el espacio euroasiático. Este último elemento tendrá un reflejo trascendental tanto en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), como, sobre todo, en los cálculos y acciones de los actores centrales con proyección en sus respectivas políticas exteriores. Esta tendencia, como veremos, ya está en marcha.

– El espacio Euroasiático que se configura está conformado por la propia UE, Rusia, Eurasia interior/Asia Central y Asia Oriental. Las fuerzas y actores que se relacionan en este espacio están sujetos, a su vez, a otros condicionantes de más largo alcance entre los que destacan: la solidez y duración de la actual hegemonía global anglo-americana; la orientación que pueda seguir la política exterior estadounidense tras la era de George W. Bush; la continuidad o crisis del proceso de globalización; la posibilidad de que surjan polos de poder geopolíticos alternativos con capacidad, a su vez, de variar los parámetros de la globalización (caso de China).

b) Respuesta

A la luz de lo anterior, se estima que es necesario un cambio de orientación de nuestra política exterior en relación con la UE y, en general, con el proceso de integración europea (pensando en los procesos de ampliación). Ello significa que hemos de pensar y actuar, dentro de la UE, desde la perspectiva de su interrelación con un espacio más amplio denominado Eurasia.

El sugerido cambio de orientación habría de ser, a su vez, parte de un meditado y acordado cambio de paradigma de nuestra política exterior expresable en los siguientes términos:

– El tradicional esquema Iberoamérica -Unión Europea- Mediterráneo/ Oriente Medio como ejes de nuestra política exterior, se ha quedado obsoleto en las actuales condiciones de globalización y cuando emergen nuevos actores con vocación de gran potencia con capacidad de alterar los equilibrios en cada uno de esos espacios, hasta ahora considerados casi como ámbitos autónomos.

– España no puede mantener e incrementar sus posiciones en los ámbitos tradicionales descritos, objetivo al que en modo alguno hemos de renunciar, sin tener mayor presencia y capacidad de influencia en los centros más dinámicos donde se están produciendo los mayores cambios y concentraciones de poder mundial (espacio euro-atlántico dominado por el mundo anglosajón y afines; espacio euroasiático donde se proyectan directorios de grandes potencias clásicas más Rusia y China; Asia Oriental, con las dinámicas impuestas por el crecimiento de China y la India y la vocación japonesa de renovación y afirmación tras la crisis de los años noventa).

Ergo,

– Es absolutamente necesario disponer de una política exterior global en un mundo globalizado.

- Elemento esencial de esa política exterior global ha de ser una política exterior hacia y en Europa, ampliada al ámbito euroasiático antes descrito en sus componentes esenciales. En otras palabras, siguiendo el “método Monnet”, hemos de cambiar y ampliar el contexto en el que se desenvuelve nuestra política exterior en Europa.
- En conclusión, es necesario pensar y actuar en la UE teniendo en cuenta la perspectiva euroasiática como parte de una estrategia española de alcance mundial que se corresponda a los recursos de una potencia de rango medio- alto y en trayectoria ascendente.

Algunos elementos del nuevo paradigma

La elaboración de la nueva estrategia de política exterior habría de pasar por tres fases:

- El trazado de un mapa cognitivo de las realidades española, europea (o euroasiática) y mundial.
- La traducción de ese mapa en una propuesta de acción a través del diseño y puesta en práctica de un Plan Eurasia.
- El engarce del Plan Eurasia y del resto de los planes geográficos y sectoriales ya existentes o todavía por crear en una estrategia coherente de política exterior de alcance global.

Veamos a continuación un posible esbozo de cada una de las fases propuestas:

Un nuevo mapa de España en Europa, en Eurasia y en el mundo

a) El mapa global de nuestros días está delimitado, al modo de la latitud y la longitud de la cartografía tradicional, por el doble parámetro de la geopolítica y de la globalización.

La geopolítica –la pulsión de los estados hacia el dominio del espacio y de sus recursos– está de retorno. Asistimos en nuestros días a una recon-

figuración del sistema internacional en cuya cúspide se sigue encontrando Estados Unidos, pero en cuya proximidad aparece una constelación formada por la consolidación de grandes potencias tradicionales y la aparición de grandes potencias emergentes.

En cuanto a la globalización, vemos como las grandes potencias mencionadas son las mismas que dominan, o aspiran a dominar, los flujos de capital e información que supuestamente estaban llamados a superar la era de la competencia geopolítica. La globalización, el supuesto universo sin espacios y sin estados, se está convirtiendo en la continuación de la geopolítica por otros medios.

Entre los espacios de la geopolítica (con los grandes estados como principales protagonistas) y los flujos de la globalización (redes de información y capital cada vez más concentrados) existe una realidad intermedia conformada por actores y fuerzas heterogéneas entre los que encontramos desde los “estados fallidos” o en riesgo de serlo, hasta las organizaciones supranacionales más o menos estructuradas (como la propia UE), pasando por una incipiente sociedad civil internacional o, en el peor de los casos, movimientos destructivos como la Yihad internacional.

b) Desde el punto de vista de la UE, el momento crítico en que la misma se encuentra está siendo aprovechado desde dentro por las grandes potencias tradicionales (Reino Unido, Francia y Alemania) para retornar, con distinto éxito, a sus designios tradicionales de hegemonía, de naturaleza eminentemente geopolítica y, por tanto, con una clara proyección sobre el espacio. En esos designios, la Europa confinada a las fronteras de la UE está siendo sustituida por Eurasia como ámbito privilegiado de pensamiento y, simultáneamente, de competencia y cooperación. Ha de entenderse, asimismo, que la crisis de la UE está actuando como catalizadora de tendencias que ya se venían manifestando, al menos, desde el fin de la Guerra Fría y la reunificación alemana y que pueden resumirse de la siguiente forma para cada uno de los tres estados:

– *Gran Bretaña*: su objetivo prioritario, como lo ha sido desde las eras de Castlereagh o Palmerston, es evitar la formación de una alianza entre el mundo germánico y eslavo que domine Eurasia. En este contexto, la UE en los planes geopolíticos de Londres es un mero instrumento para bien aislar, o bien cooptar a Rusia (cuyos recursos económicos desea integrar en el mercado global), pero siempre para mantener a Berlín en la órbita “atlántica”.

En la contención política de Rusia, Londres cuenta con Estados Unidos y con el apoyo de parte de la “nueva Europa”, más los gobiernos que han surgido y pueden aparecer con los “cambios de régimen” acaecidos en la periferia rusa. Al mismo tiempo, de Rusia le interesan a Gran Bretaña sus recursos energéticos (véanse las inversiones de British Petroleum). También en Asia Central, Londres juega, como Washington, a orientar la salida de los hidrocarburos del Caspio hacia Europa occidental a través de Turquía (oleoducto Bakú-Ceyhán, del que BP es principal accionista) y hacia los aliados orientales India y Japón (en detrimento de Rusia, Irán y China). En cuanto a China, la mayor pesadilla para los estrategas anglosajones sería la conformación de un eje, hoy por hoy todavía irreal (pero ya esbozado durante la crisis de Irak), París/Berlín-Moscú-Pekín. Frente a esta perspectiva, su alternativa es mantener dividida Eurasia, conectando sus principales núcleos de poder a los centros neurálgicos políticos y económicos del mundo anglosajón.

– *Francia*: la reunificación alemana supuso el inicio del fin del proyecto estratégico gaullista. Desde el fin de la era Mitterrand y, sobre todo, con Chirac (cuyo lema durante su primer mandato, curiosamente expresado en inglés, fue “*France is back*”), la estrategia de respuesta al ascenso alemán se expresó de la siguiente forma: puesto que ya no podemos re-equilibrar el inevitable predominio alemán desde dentro de la UE, hemos de hacerlo desde fuera. De ahí la reactivación durante el primer período chiraquiano de la política exterior hacia Rusia (con ramificaciones hacia Eurasia interior, como lo demuestra el activismo francés en Asia Central); China (intento de asociación estratégica para crear un “mundo multipolar”) y,

sobre todo, el Oriente Medio (contando siempre con el “área reservada” que constituye el África francófona). Precisamente, la reacción visceral de Francia ante la invasión de Irak y el proyecto estadounidense de “Gran Oriente Medio” se explica no por alusiones a una supuesta “misión civilizadora y humanitaria francesa”, sino porque el proyecto “neoconservador” ha quebrado la pieza fundamental de la política exterior “neogaullista”. La crisis del Líbano durante el verano de 2006 fue testigo, precisamente, de un intento a la desesperada por parte de Francia por volver a ocupar un lugar central en la diplomacia de Oriente Medio aprovechando los intersticios dejados por el claro alineamiento anglo-americano con Israel, la autolimitación germana y, una vez más, las carencias de una auténtica política exterior europea.

– *Alemania*: A diferencia de Francia –cuyos recursos y voluntad, con todo, no han de minusvalorarse pese a su actual crisis identitaria– “*Berlin is back for real*”. Ya fuera con Schröder o ahora con Merkel, Alemania ya no confina su política exterior al proyecto europeo y al vínculo euroatlántico (aunque ambos ámbitos no están abandonados), sino que comienza a manifestar la voluntad de ejercer una auténtica “*Weltpolitik*”. Recursos, desde luego, posee. Pero, no se conforma con los que tiene. Las iniciativas energéticas con Rusia (gas); el intento de adquirir a través del arma de sus multinacionales (en este caso E.on) los recursos españoles e iberoamericanos (intento de compra de Endesa) y su capacidad exportadora y de inversión en los centros de crecimiento de Asia-Pacífico son muestra de un esfuerzo combinado por estar presente y tener capacidad de decisión en todos los continentes. A favor de esta renovada ambición mundial, Alemania cuenta, además de con la relativa fortaleza de su economía, con una renovada capacidad diplomática de interlocución con los otros grandes actores: Washington y Londres; París; Moscú; Pekín... A ello se une una demostrada capacidad de realizar propuestas constructivas en crisis mundiales, o al menos para situarse como factor resolutivo en las mismas, como en el caso de la diplomacia nuclear con Irán.

En cuanto a la dinámica “Europa-Eurasia”, no hemos de olvidar que los

estrategas germanos (entre ellos el más tarde defenestrado consejero áulico de Hitler, Haushofer) estuvieron entre los primeros en darse cuenta, junto con los británicos, de la unidad del macrocontinente a efectos geopolíticos. Aquí, los objetivos germanos han sido unas veces contrarios y otras complementarios de los británicos: Berlín ya intentó en varias ocasiones (en los prolegómenos de la II Guerra Mundial, por ejemplo) proponer un acuerdo estratégico a las potencias anglosajonas basado en un reparto del mundo en esferas de influencia, quedando Eurasia sujeta a un eje tripartito Berlín-Moscú-Tokio (que hoy podría ser sustituido por Berlín/París-Moscú y Pekín, si el intento resucitara, y hay signos, como hemos referido, de que bien podrían intentarlo de nuevo).

Ahora bien, por encima de sus rivalidades y de sus designios contrapuestos en Eurasia, que venimos de examinar, hay grupos de influencia en las tres capitales examinadas que tienen varios intereses en común:

- Circunscribir el círculo de las grandes potencias a un número reducido y manejable. Abortar el ascenso de potencias medias y, si ello no es posible, cooptarlas.

- Bajo la retórica de su adhesión al multilateralismo y a proyectos supranacionales, gestionar los asuntos globales mediante directorios restringidos.

- Concebir la UE no como un fin, sino como un instrumento de sus respectivos designios hegemónicos.

- Por tanto, mantener el proyecto europeo en un constante estado de indefinición y provocar crisis sistémicas, como la actual, cuando exista el riesgo de que se imponga una visión integradora que vaya más allá del limitado lugar reservado a las instituciones y políticas supranacionales.

c) Pasemos a examinar la posición de España en el complejo paisaje arriba descrito. En primer lugar, hemos de alertar ante un error en el que ya estamos cayendo: sufrimos, en el orden de la psicología colectiva, de una profunda disfunción perceptiva que nos hace estar amarra-

dos a una visión del lugar de España en el mundo propia del pasado, fuera de toda relación con las capacidades que en las diversas dimensiones del poder sucesivas generaciones de españoles hemos ido acumulando. Así, ¿cuántos de nuestros empresarios, políticos, parlamentarios, militares, periodistas o incluso, *horresco referens*, diplomáticos, son conscientes de las implicaciones que acarrea el que España sea hoy, según las estadísticas del Banco Mundial, la octava potencia económica mundial, habiendo sobrepasado a Canadá en PIB ya en 2004?. Hay otros datos igualmente significativos. Un reciente estudio del prestigioso equipo de investigación del Deutsche Bank (Schneider, 2005), publicado en marzo de 2005, situaba a España como la tercera economía de la OCDE, tras Irlanda y los Estados Unidos, con mayor potencial objetivo de crecimiento entre 2006 y 2020, con una media estimada del 2,8% anual. Estos tres países maduros, junto con India, Malasia y China entre los mercados emergentes, son considerados por el banco alemán como los posibles seis mayores centros de crecimiento global en el período considerado. La privilegiada posición española se debe, según el estudio citado, a la proyección hacia el futuro de tendencias cuantificables que han venido operando sobre la fábrica de nuestro país desde hace al menos tres décadas y que se han visto multiplicadas en los últimos años: la extraordinaria formación de capital humano (percibido como el factor que más contribuye a un crecimiento de calidad y donde España ha acumulado un 20% de incremento entre 1991 y 2001, en comparación con un 3% en Alemania durante el mismo período), la gran apertura de la economía a los flujos de la globalización y el aprovechamiento de nuestra posición en la encrucijada de vitales corrientes económicas, demográficas y socio-políticas entre Europa, Iberoamérica y África. De continuar estas tendencias y en ausencia de grandes catástrofes internas o mundiales, España, tras sobrepasar no dentro de mucho a Italia y Francia, podría situar su renta per cápita antes de 2020 por encima de la del Reino Unido, Alemania o Nueva Zelanda y alcanzaría prácticamente el

mismo nivel que la de Países Bajos o Finlandia. Entraríamos así en la parte más alta de la tabla de países ricos, algo difícilmente imaginable para los españoles de hace tan sólo medio siglo. En cuanto al tamaño de nuestra economía en términos absolutos, España podría mantener durante los próximos quince años una cómoda posición entre las cinco mayores economías europeas y entre las doce o trece mayores a escala mundial. Cuando se mira la tabla jerárquica de países por PIB en 2020 elaborada por el Deutsche Bank, llama la atención que España, junto con potencias tradicionales como los Estados Unidos, Canadá, Alemania, Francia, Reino Unido o Italia (todas ellos, salvo la primera, en declive relativo), se cuente entre los pocos países occidentales que resisten el empuje ascendente de los nuevos gigantes asiáticos como China, India o Indonesia o de países emergentes iberoamericanos como México y Brasil.

Cierto, las prognosis anteriores pueden ser tachadas por los más críticos de excesivamente favorables, de estar basadas en criterios cuantitativos más que cualitativos y de proyectar hacia el futuro un panglossiano optimismo mecanicista sobre las posibilidades de nuestra economía, sujeta, como no dejan de repetirnos (con razón) desde otros ámbitos, a peligrosos desequilibrios internos y externos. ¿Qué ocurrirá si estalla la burbuja inmobiliaria, si la mano de obra empleada en la construcción pasa a engrosar las filas del paro, si nos alcanza una pandemia o si nuestra secular tendencia al cainismo supera los criterios de racionalidad económica y termina derribando los cimientos de nuestra convivencia? A estos comentarios cabría responder que todo ello, en efecto, puede ocurrir...o no. Ahora bien, es labor del estadista poner los medios para evitar lo peor y, al contrario, crear o reforzar las condiciones materiales y espirituales para que la comunidad de la que es responsable sea capaz de desarrollar al máximo sus potencialidades positivas. Esas condiciones, por fortuna, existen en el caso de España y nuestra política exterior, tal y como se concibe en este documento, debería ser uno de los instrumentos para que no se malogren; más bien

al contrario, para reforzarlas y multiplicarlas. Ahora bien, senso contrario, una política exterior mal concebida, dotada y ejecutada nos llevaría al resultado opuesto.

Precisamente, pese a una realidad y unas perspectivas alentadoras como las descritas (que contradicen nuestra inveterada tendencia a la autoflagelación) todo se puede malograr, al margen de las vicisitudes de la política interior, si adoptamos unas decisiones estratégicas equivocadas respecto a nuestra correcta inserción en un proyecto europeo que ha dejado de ser, para bien y para mal, el referente en el que se desarrolló nuestra Transición y en un contexto mundial caracterizado por el cambiante juego de fuerzas de la geopolítica y de la globalización.

Peor aún, inmersos en los últimos años en un debilitador debate acerca de si hemos de situar nuestra política exterior, y los considerables recursos que ya podría movilizar, al servicio de las potencias anglo-americanas o de un eje franco-alemán que ya no tiene nada que ver con cierta visión idealizada, corremos el riesgo de perder la gran oportunidad para tener, por vez primera después de dos siglos, una política exterior propia a escala global haciendo uso de los instrumentos que la geopolítica y la globalización ponen a nuestro alcance.

Por fortuna, todavía no es tarde para corregirnos. Pero, para sacar rédito a esta breve ventana de oportunidad todavía abierta hemos de reaccionar de inmediato. El mundo no se va a detener por nosotros y ahí fuera ya hay media docena de estados con todas las cartas para ocupar y sobrepasar en apenas un lustro el lugar que tanto esfuerzo nos ha costado alcanzar. Necesitamos crear en tan escaso margen de tiempo una estrategia y una organización adaptadas a las condiciones reales de España y del mundo en que se desenvuelve. La propuesta de elaborar un Plan Eurasia y de maridarlo, junto con otros planes especializados, en una Estrategia Global de Política Exterior está encaminada a evitar que perdamos esta oportunidad histórica.

Esbozo de un Plan Eurasia

A expensas de proceder a una mayor precisión en un momento ulterior del proceso de debate, el propuesto Plan Eurasia habría de estar estructurado en torno, al menos, a los siguientes capítulos:

Necesidad y alcance del Plan Eurasia

Eurasia: Identificación de las principales fuerzas, dinámicas y actores.

¿Qué es Eurasia?

Los actores

- *La UE. La Estrategia de Seguridad. La Política de Vecindad. Otras políticas e instrumentos*
- *La proyección euroasiática de varios estados seleccionados de la UE*
- *Los Estados Unidos*
- *Rusia*
- *Eurasia Interior/ Asia Central*
- *China y otros actores de Asia-Pacífico*

Las fuerzas y dinámicas

- *La energía en el espacio euroasiático*
- *Las amenazas transnacionales*
- *Las líneas de fractura, cooperación e integración*

España en Eurasia

Los objetivos generales y mediatos

Presencias y carencias

Los instrumentos

- *Bilaterales*
- *Multilaterales*

La organización

- *La Administración*
- *La sociedad civil*

Esbozo de una Estrategia Global

Dada la elaboración de otros planes “especializados” durante los últimos años como el Plan Asia o el más reciente Plan África, la posible suma de otro más, como el propuesto Plan Eurasia, puede profundizar el riesgo de

aumentar el número de árboles sin que termine de vislumbrarse el proverbial bosque. La única forma de evitar ese riesgo y, de paso, colmar una carencia conceptual de nuestra política exterior es integrar los planes sectoriales en un Plan o Estrategia Global acompañada por las necesarias adaptaciones en nuestra organización.

Aunque excede de los límites de este documento y habría de ser materia de una reflexión especial, en las páginas anteriores apuntan algunos signos de lo que podría constituir el objetivo último y, al menos, tres objetivos mediatos de esa Estrategia:

– Una política exterior española global habría de tener como objetivo último el consolidar a España entre los diez mayores polos de crecimiento y prosperidad a escala mundial, aumentando cualitativa y cuantitativamente el capital humano y el horizonte vital de los españoles y, si es posible, de los miembros de la más amplia comunidad iberoamericana. Sólo así podremos facilitar que las notables transformaciones internas que está experimentando nuestro país en lo demográfico, en lo sociológico y en lo político, con las inevitables tensiones que conllevan, se resuelvan en un contexto favorable.

– Para ello, nuestra política exterior global ha de tener como primer objetivo mediatos incrementar el grado de interconexión de España con los centros más dinámicos de poder mundial. Tal es, precisamente, el sentido de la expresión: “*una política exterior global en un mundo globalizado*”

– A la inversa, España ha de contrarrestar todo esfuerzo por parte de las grandes potencias tradicionales y emergentes, tendente a crear esferas de influencia estancas que dificulten o impidan el aprovechamiento por nuestro país de los recursos necesarios para nuestro crecimiento y de las potencialidades de la globalización. Ello exigirá aumentar exponencialmente nuestra inteligencia estratégica sobre las motivaciones y acciones de esos estados y, paralelamente, movilizar al máximo nuestros recursos en lo bilateral y en lo multilateral para relacionarnos con ellos en condiciones de la mayor igualdad.

– Al mismo tiempo, para favorecer una mayor “conectividad” y evitar “cortocircuitos”, España ha de establecer una red de alianzas y complicidades más allá de su radio de acción tradicional incluyendo una serie de actores escogidos de entre los distintos nichos especializados de la geopolítica y de la globalización.

En la conformación de esa red de alianzas de geometría variable, podría tenerse en cuenta la siguiente clasificación en círculos concéntricos:

a) Áreas “tradicionales”: En la Comunidad Iberoamericana y en la Unión Europea, contamos ya, respectivamente, con marcos intergubernamentales y supranacionales de referencia que nos conviene fortalecer. Pero ello no nos ha de cegar ante la heterogeneidad y riesgo potencial de disgregación subyacentes a cada una de esas realidades proyectivas. Por ello, en ambas habríamos de identificar como alternativa complementaria, que no necesariamente incompatible, un número limitado y lo más estable posible de “socios estratégicos” que compartan una visión similar de nuestras prioridades (por ejemplo, hacia una cada vez mayor integración económica y política, seguridad y defensa comunes y proyección exterior conjunta). De ser posible, según vayan evolucionando las circunstancias, habría que explorar la posibilidad de identificar el mismo tipo de socios en el Mediterráneo y en Oriente Medio.

Con el resto de los países no estratégicos en cada una de las áreas descritas, además de los acuerdos colectivos existentes, se pueden analizar y alcanzar entendimientos más o menos duraderos, basados en intereses concretos mutuamente defendibles, si es necesario, frente a terceros. Obviamente, sería ideal que estos países terminaran compartiendo los mismos objetivos que nuestros “socios estratégicos”. En ello convendría trabajar a medio y largo plazo.

b) “Grandes potencias consolidadas”: Nos guste o no, las grandes potencias son una categoría aparte de las relaciones internacionales. En la

actualidad, se puede distinguir, al menos, un polo anglo-americano (Estados Unidos, Gran Bretaña, con sus aliados de los antiguos dominios como socios privilegiados, más un Japón que comienza a buscar mayores márgenes de autonomía) y un más heterogéneo polo eurocontinental (Francia y Alemania, con intentos de cooptar a ciertas potencias emergentes y medias como Rusia, China o la misma España). Pese a sus diferencias, repetimos, hay influyentes círculos de poder en cada uno de los “grandes” interesados en gestionar los asuntos mundiales en directorios restringidos cuyos miembros se reservan un mayor margen de autonomía e intervención en determinadas esferas de influencia previamente delimitadas y, aunque no siempre es así en la práctica, mutuamente aceptadas. Este es, precisamente, uno de los mayores peligros para nuestra política exterior en la medida en que el reflejo natural de los “grandes” es excluir a países como España de la dirección de esos conciertos y, a la inversa, a subordinarlos y limitar sus posibilidades de expansión.

Como hemos visto anteriormente en el caso de tres grandes potencias europeas, pero es aplicable al resto, cada una de ellas tiene un proyecto geopolítico de larga tradición en el que, conviene destacar, España (y la comunidad iberoamericana) han desempeñado desde al menos finales del siglo XVIII, un lugar de subordinación. Es importante que tomemos conciencia de que, por vez primera en los últimos dos siglos, estamos en condiciones de corregir y en algunos casos incluso intentar revertir esa situación. Pero, para ello es necesario evitar que España quede encasillada en las esferas de influencia que cada constelación de grandes potencias intenta crear. Conviene no llamarse a engaño. Tanto en la foto de las Azores (con Bush y Blair) como en la de París (con Chirac, Schröder y Putin), el lugar de España para los planificadores de cada uno de los “grandes” es el de fuente de cierta “legitimación” para sus respectivos proyectos y, sobre todo, de proveedor de recursos más o menos limitados que poner al servicio de sus respectivos designios de hegemonía.

A la luz de lo anterior, el objetivo en nuestra relación con las grandes potencias “clásicas” sería triple:

- En primer lugar, seguir acumulando poder, riqueza e influencia suficientes para poder reclamar un lugar entre los grandes por méritos propios, mediante un desarrollo interno sostenible y equilibrado y una adecuada política exterior que canalice hacia dicho desarrollo las fuerzas positivas de la geopolítica (espacios y recursos) y de la globalización (capital e información). Recuérdese la vieja frase del Conde de Aranda (también atribuida a Cánovas): *España no ha de esperar a que se la trate como gran potencia... tiene que llegar a serlo.*
- En segundo lugar, y en la línea de evitar un continuo crecimiento de las grandes potencias a expensas del nuestro, mantener sin complejos con cada uno de los grandes (y con las “constelaciones” de las que forman parte o dirigen) una relación de competencia encaminada a: impedir que su poder se incremente en “nuestras” áreas de acción tradicionales; limitar su dominio en “sus” áreas prioritarias (Francia en el África francófona y Medio Oriente; Alemania en Europa del Centro y Este y en Eurasia interior; las potencias anglo-americanas en el conjunto del globo) y prevenir la formación de alianzas o concertos de las potencias tradicionales con las emergentes en los que estemos excluidos.
- En tercer lugar, y sin que ello tenga que ser necesariamente contradictorio con lo anterior (al contrario, puesto que sólo nos harán caso cuando respeten nuestra capacidad e ideas), buscar la posibilidad de establecer relaciones de cooperación con cada una de las potencias y/o constelaciones de potencias, cuyo objetivo final sería, precisamente, llegar a sustituir/ complementar las relaciones de competencia con un entendimiento cada vez más estrecho tendente a formar un orden internacional abierto y no cerrado, cooperativo y no competitivo.

c) “*Grandes potencias emergentes*”: Representan, sin duda, la mayor oportunidad y reto para el tipo de política exterior aquí planteado. Oportunidad en cuanto países como los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) comienzan a concentrar una cada vez mayor porción de las capacidades de crecimiento mundial. Reto, por cuanto ese crecimiento implica dos tipos de riesgos que nos pueden resultar fatales: el primero, es que nos desplacen de nuestras “áreas tradicionales”; el segundo, ya mencionado, es que se formen coaliciones de potencias tradicionales y emergentes, quedando España en una situación de doble dependencia. Por otra parte, al mismo tiempo que constituyen una amenaza potencial, estos estados presentan una oportunidad única para complementar y reforzar las fuentes que alimentan nuestro dinamismo si conseguimos acceder a sus crecientes “carteras de recursos”.

La mejor forma de aprovechar la oportunidad y hacer frente a los retos de los estados en expansión ha de pasar, a la vista de lo anterior, por tres tipos de medidas aplicables simultáneamente a cada uno de los círculos de acción previamente definidos:

- Presentarnos como interlocutores de referencia para las potencias emergentes en nuestras “áreas de acción tradicionales”. Estrategias como la “triangulación” España-Iberoamérica-Asia bien definidas y ejecutadas pueden servir como modelo.
- Incluir sistemáticamente en nuestras relaciones con las grandes potencias tradicionales un epígrafe en la agenda relativo a nuestras respectivas relaciones con las potencias emergentes. Donde sea posible, habría que explorar las posibilidades de entrada conjunta en estos mercados.
- Elaborar una estrategia y una organización específicas contando con los medios públicos y privados para cada una de las grandes potencias emergentes, al menos: China, India, Brasil, México y Rusia. En el caso de las potencias emergentes iberoamericanas, además, habrá que seguir examinando la forma y modo de conciliar una relación preferente con las mismas al tiempo que se persigue el objetivo de crear una efectiva Comunidad Iberoamericana.

d) “*Potencias medias*”: Son aquéllas que por orden de magnitud presentarían un perfil similar al de España, si bien la mayoría carecen de los activos globales que posee nuestro país gracias a nuestra trayectoria histórica, proyección internacional de nuestra lengua y cultura, anclajes geopolíticos en la confluencia de tres continentes y, como hemos visto, creciente peso de nuestra economía. Estamos por tanto hablando en esta categoría de potencias regionales con más o menos limitada capacidad de influencia global, pero muy activa en sus respectivos marcos de referencia inmediatos. Es el caso, sin ánimo de ser exhaustivo, de estados como Turquía en el Mediterráneo oriental y Asia Central; Egipto en el Mashrek; Marruecos y Argelia en el Mahgreb; Irán en el Oriente Medio; Nigeria y África del Sur en el África Subsahariana; Corea del Sur en Asia Nororiental; Indonesia en Asia del Sudeste; Venezuela, Colombia, Chile, Argentina en Iberoamérica...

Al igual que las potencias emergentes, las potencias medias presentan retos y oportunidades particulares para nuestra política exterior que habrán de ser examinados caso por caso. El objetivo aquí sería sobre todo la conversión de estos países, y otros que vayan accediendo a este club, en “puertas de entrada” hacia determinados ámbitos regionales en los que vayamos identificando amenazas y oportunidades (piénsese en la inmigración ilegal o en el terrorismo, pero también en la cooperación y en los negocios).

e) “*Redes multilaterales*”: Si recordamos la célebre clasificación elaborada por el politólogo estadounidense Joseph Nye (Nye, 2003), el sistema internacional actual se caracteriza por que sus actores juegan al mismo tiempo en tres tableros interdependientes. El primero es donde participan lo que hemos denominado como grandes potencias tradicionales, las emergentes y las medias, y en el mismo se siguen las reglas de la política de poder. El segundo es donde se desarrolla la competencia económica en un contexto de globalización. Aquí aparecen jugadores con dimensión supraestatal, continental y multinacional. Por último, se encuentra el tablero donde se despliegan los

grandes temas de la agenda transnacional (derechos humanos, sociedad de la información, desarrollo sostenible y medio ambiente, terrorismo, proliferación, tráfico ilegales...). Los jugadores en este tablero son mucho más heterogéneos. Pueden ser organizaciones internacionales universales o regionales, pero también redes terroristas o grupos de criminalidad organizada, así como las más o menos informales coaliciones de gobiernos formadas para combatir a éstos últimos.

En el caso de las organizaciones internacionales (OOII) y de los temas de la agenda transnacional que en ellas se debaten, a España le queda mucho por hacer. A menudo, se utiliza la excusa de nuestra tardía incorporación al sistema de Naciones Unidas y a los grandes organismos financieros internacionales para justificar nuestra escasa presencia en los órganos de decisión multilaterales y nuestra magra contribución a los proyectos financiados extra-presupuestariamente, pese a que en la mayoría de las OOII nos contamos entre los ocho principales contribuyentes al presupuesto regular. Sin embargo, más que el factor temporal, lo que nos frena en este contexto es la falta de coordinación interna entre los órganos de la Administración, esencial en el funcionamiento de las OOII con múltiples agendas especializadas, y, sobre todo, la ausencia de una “cultura de lo multilateral”, como sí la poseen los países nórdicos o Canadá, auténticos especialistas en este tipo de diplomacia. A falta de una estrategia específica para nuestra diplomacia multilateral, que convendría perfeccionar sin falta, los primeros pasos, que ya se están dando, pasarían por adoptar cuatro medidas muy concretas:

- Aprovechar las oportunidades que se nos ofrezcan para presidir diversas OOII, como banco de pruebas y como plataforma para mostrar nuestro saber hacer en materias como derechos humanos, medio ambiente, control de riesgos transnacionales, etc. Un ejemplo evidente es la oportunidad que supone la presidencia española durante 2007 de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

- Crear y/o participar en “redes temáticas” en el seno de las distintas OOII con los países que se han ido especializando en determinadas materias: género, diversidad, desarrollo sostenible, sociedad de la información, control de tráficos ilegales...
- Aumentar y mantener en el tiempo nuestras contribuciones extrapresupuestarias eligiendo cuidadosamente los proyectos que mejor multipliquen nuestra presencia en áreas geográficas y temáticas no debidamente cubiertas mediante nuestras capacidades nacionales.
- Continuar y perfeccionar el sistema ya existente de promoción de españoles en las OOII.

Conclusión

1. No existen soluciones exclusivamente europeas para la crisis de la Unión Europea. Es necesario, como en tiempos de Monnet, “cambiar el contexto”, ampliándolo. Ello implica, a efectos de la política exterior española, pensar y actuar en Europa desde una perspectiva que, sin abandonar la prioridad debida a nuestra inserción en la UE, incluya el concepto y la realidad de Eurasia.
2. La dimensión euroasiática habría de ser objeto de un plan de acción bajo el nombre de “Plan Eurasia”. La forma de proceder en la elaboración de este Plan podría pasar en una fase inicial por la creación de un grupo de trabajo multidisciplinar en el seno de alguna de las fundaciones o centros académicos especializados en relaciones internacionales y, en particular, en los espacios euroasiáticos. Tras un período de reflexión adecuado, pero no superior a un año, las conclusiones de ese grupo habrían de ser entonces elevadas al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación para su posible incorporación, tras el precedente debate y sanción internos, a un Plan de Acción oficial.
3. El cambio de orientación de nuestra política europea habría de producirse en el marco más amplio de un cambio de paradigma de nuestra política exterior bajo el lema: “una política exterior global en un mundo globalizado”.
4. El objetivo último de esa política global ha de ser la creación de un orden internacional de “vasos comunicantes” entre los mayores polos de crecimiento mundial (entre los que se puede encontrar España dentro de la UE) con el fin de evitar un reparto de los espacios y recursos en esferas de influencia estancas entre las grandes potencias tradicionales y emergentes. Si a este proyecto se puede asociar la Comunidad Iberoamericana tanto mejor, pero no hemos de darlo por hecho. Al contrario, hemos de hacer un esfuerzo por incorporar actores ajenos a nuestras tradicionales áreas de influencia a este proyecto común. Identificar esos actores y crear con ellos redes de complicidad y acción es

uno de los instrumentos inmediatos que nos deberíamos plantear en el marco de la estrategia aquí propuesta.

En suma, con las anteriores ideas a modo de incitación para el debate se pretende que España aproveche las oportunidades ofrecidas por la fluidez del actual momento internacional para continuar y consolidar un proyecto de crecimiento y modernización iniciado hace varias décadas, pero que todavía requerirá, al menos, una o dos generaciones para ponernos a la altura de nuestro verdadero nivel histórico. En la consecución de ese objetivo, quizá es llegado el momento de seguir la vía, apenas explorada, salvo el mencionado precedente dieciochesco del Conde de Aranda, de poner en práctica un realismo visionario capaz de maridar un reformismo posibilista adaptado a nuestras particularidades constitutivas internas con una imaginativa, al tiempo que paciente y firme, política exterior tendente a reorganizar gradualmente el sistema internacional a favor de nuestros intereses y, si es finalmente posible ponerse de acuerdo sobre un proyecto común, del conjunto del Mundo Hispánico. La constante y adecuada modulación de las orientaciones, tanto tradicionales como más novedosas, de nuestra política exterior (iberoamericana; nordatlántica; euroasiática; mediterránea/medio-oriental; africana...) ha de ir encaminada a evitar caer en esquemas rígidos por otros diseñados, superándolos mediante esquemas abiertos de cooperación e integración. Al tiempo, hemos de participar más activamente y sacar provecho de los grandes asuntos de la agenda “horizontal” que dominan el componente multilateral de las relaciones internacionales (globalización, sociedad de la información, desarrollo sostenible, lucha contra las amenazas transnacionales...).

Ante el mundo barroco que se nos avecina, sin referentes y en constante mutación, recordemos por último el lema de uno de nuestros grandes pensadores, a quien le tocó vivir una época tan fascinante y desquiciada como la nuestra, el diplomático y publicista del setecientos Saavedra Fajardo: “O subir o bajar”.

Bad Gastein, diciembre de 2006.

Referencias bibliográficas

- ATTALI, Jacques. *Lignes d'horizon*. París: Librairie Arthème Fayard, 1991.
- BERNAL, Antonio Miguel. *España, proyecto inacabado. Costes/beneficios del Imperio*. Madrid: Marcial Pons Historia, 2005.
- BLOUET, Brian W. *Halford Mackinder. A Biography*. Texas: A&M University Press, 1987.
- BRZEZINSKI, Zbigniew, *The Grand Chessboard. American Primacy and its Geostrategic Imperative*. Nueva York: Basic Books, 1997.
- CARRÈRE d'ENCAUSSE, Hélène, *L'Empire d'Eurasie. Une histoire de l'Empire russe de 1552 à nos jours*. París: Librairie Arthème Fayard, 2005.
- CHRISTIAN, David, *A History of Russia, Central Asia and Mongolia. Vol. I Inner Eurasia from Prehistory to the Mongol Empire*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd, 1998.
- DUGUIN, Alexandr. *Rusia. El misterio de Eurasia*. Madrid: Grupo Libro 88, 1992.
- ELISSEEFF, Vadime (ed.). *The Silk Roads. Highways of Culture and Commerce*. Nueva York: Berghahn Books y Unesco Publishing, 2000.
- FIGES, Orlando, *Natasha's Dance. A Cultural History of Russia*. Londres: Penguin Books, 2002.
- GUILLÉN, Mauro. *The Rise of Spanish Multinationals*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- GONZÁLEZ DE CLAVIJO, Ruy. *Embajada a Tamorlán* (ed. de Francisco López Estrada). Madrid: Icaria, 1999.
- HAUSHOFER, K. *Der Kontinentalblock: Mitteleuropa-Eurasien-Japan*. Munich: Eher, 1941.
- HERODOTO, *Los nueve libros de la Historia*. Madrid: Biblioteca Edaf, 1998.
- HERZEN, Alexander. *El desarrollo de las ideas revolucionarias en Rusia*. México: S.XXI Editores, 1979.
- JOVER ZAMORA, José María. *España en la política internacional. Siglos XVIII-XX*. Madrid: Marcial Pons, 1999.

- MACKINDER, Halford. "The Geographical Pivot of History". *Geographical Journey*. No. 23 (1904).
- MAHAN, Alfred T. *The Influence of Sea Power upon History*. Londres: Simpson Law, 1890.
- MAROZZI, Justin. *Tamerlane. Sword of Islam. Conqueror of the World*. Londres: Harper Collins Publishers, 2004.
- MARTÍNEZ LAÍNEZ, Fernando. *Embajada a Samarcanda*. Barcelona: Belacqua de Ediciones y Publicaciones, 2003.
- MARTÍNEZ MONTES, Luis Francisco. "La política exterior de los Estados Unidos: continuidad y cambio". *Tiempo de Paz*. No. 73 (Verano 2004), P. 72-83.
- NICOLSON, Harold. *The Congress of Vienna. A Study in Allied Unity: 1812-1822*. Nueva York: Harcourt, Brace and Company, 1946.
- NYE, Joseph S. *Understanding International Conflicts. An Introduction to Theory and History*. Nueva York: Longman, 2003.
- O'LOUGHLIN, John. *Dictionary of Geopolitics*. Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1994.
- PARKER, Geoffrey. *Geopolitics. Past, Present and Future*. Londres: Pinter, 1998. P. 5.
- PASTOR, Alfredo y GOSSET, David. "Las relaciones entre la Unión Europea y China: una clave del orden mundial del siglo XXI". (On line). Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. (Véase 13/01/2006). <http://www.realinstitutoelcano.org>
- RATZEL, Friedrich. *Politische Geographie*. Munich: Oldenburg, 1897.
- RIASANOVSKY, Nicholas. "The Emergence of Eurasianism". *Californian Slavic Studies*. No.4 (1967).
- SCHNEIDER, Stefan (ed.). *Global Growth Centres 2020*. Frankfurt am Main: Deutsche Bank Research, 2005. Accesible en Internet en la dirección www.dbresearch.com
- TRENIN, D. *The End of Eurasia. Russia on the Border between Geopolitics and Globalisation*. Moscú: Carnegie Endowment for International Peace, 2002.

WILDE d'ESTMAEL, Tanguy de y SPETSCHINSKY, Laetitia (ed.). *La politique étrangère de la Russie et l'Europe. Enjeux d'une proximité*. Bruselas: PIE-Peter Lang, 2004.

ZORRILLA, José A. " España y el G7. Una anómala posición internacional". *Política Exterior*. No. 88. (julio/agosto 2002). P. 15-21.