

RIVALIDAD ENTRE LAS GRANDES POTENCIAS: ¿RIESGO U OPORTUNIDAD PARA LAS POTENCIAS MEDIAS EMERGENTES?

ARINA MURESAN

Investigadora sénior, Institute for Global Dialogue,
de la University of South Africa (Pretoria)

A medida que las grandes potencias tradicionales encaran desafíos internos y externos, las potencias medias emergentes tienen la oportunidad de afirmarse como actores clave en la configuración del futuro de las relaciones internacionales. Es un momento crucial, pues cada vez se prioriza más la hiperregionalización frente a un multilateralismo más amplio. Instituciones multilaterales como las Naciones Unidas o la Organización Mundial del Comercio (OMC) se enfrentan a un creciente escepticismo, al ser percibidas como incapaces de abordar desafíos actuales como el cambio climático y la desigualdad económica. En este contexto, ¿qué papel desempeñarán las potencias medias en la configuración del nuevo orden global y quiénes serán sus aliados?

El comercio es el mejor instrumento para construir fuertes alianzas diplomáticas y estratégicas, al tiempo que promueve el crecimiento económico y el desarrollo. En los últimos años, el multilateralismo ha experimentado un acusado declive, impulsado por los mismos estados que, en su momento, lo crearon. La OMC sigue siendo una institución fundamental y conviene analizar cuidadosamente de qué manera puede seguir creando un entorno acorde a su propósito. El paso de marcos cooperativos y multilaterales a enfoques más bilaterales o regionales pone de relieve una tendencia a la reducción del multilateralismo en la gobernanza del comercio mundial. A medida que los países priorizan cada vez más los intereses nacionales y la soberanía frente a la cooperación colectiva, y las tensiones geopolíticas profundizan los déficits de confianza en las instituciones multilaterales, la OMC sigue siendo vital para resolver las disputas comerciales y garantizar la estabilidad y la equidad en el

comercio internacional. Sin embargo, es imprescindible reformar esta institución a fin de modernizar sus normas comerciales y alinearlas con la evolución de las realidades económicas mundiales, como el comercio digital, el cambio climático y la dinámica del poder económico emergente.

Nuevos modos de compromiso y transaccionalismo generalizado

El sistema de reglas e instituciones multilaterales de la arquitectura internacional se encuentra bajo una intensa presión. A lo largo de los años, la economía mundial ha generado una desigualdad estructural en el acceso a los mercados globales, confiando excesivamente en la capacidad de unas pocas economías o industrias dominantes para dar forma a las cadenas de valor. En un mundo en constante cambio, marcado especialmente por la competencia entre Estados Unidos y China, el papel de una potencia media queda determinado por su tamaño, la ambición regional y el acceso a los recursos.

Las potencias medias no necesariamente buscan un estatus de gran potencia. Además, no poseen suficiente poder para imponer un cambio estructural unilateralmente, de ahí el inmenso valor que tiene el peso colectivo de las coaliciones que convergen en torno a posiciones comunes en las instituciones multilaterales. A las potencias medias les interesa, por consiguiente, un sistema multilateral, ya que es un motor para ellas, porque se facilita la creación de un entorno predecible y un orden basado en reglas. Por ello le otorgan una inmensa importancia al respeto y al cumplimiento de las normas. Para que la acción colectiva de las potencias intermedias trascienda la competencia

entre las grandes potencias, es importante que las primeras posean un *poder blando* que se traduzca en credibilidad como buen ciudadano del mundo, capacidad para ejercer su política exterior con cierta flexibilidad e independencia, encontrar nichos que incluyan el emprendimiento normativo o la capacidad de mediación. También resulta importante asumir un liderazgo regional e institucional, como la presidencia rotatoria de iniciativas como el G20 o la pertenencia no permanente al CSNU.

Las potencias medias tienen un interés sustancial en la reactivación del sistema multilateral, ya que facilita su crecimiento a través de la inclusión y la transparencia en un régimen económico liberal competitivo. Por su parte, el multilateralismo o la diplomacia de clubes y coaliciones más pequeñas y flexibles de estados que cooperan en determinadas cuestiones representan una oportunidad estratégica para impulsar la creación de coaliciones más o menos amplias, en el seno de las instituciones multilaterales.

Jugar en un sistema roto: riesgos y recompensas

En general, las políticas de las grandes potencias han marcado profundamente a las plataformas multilaterales. En primer lugar, la paralización y el estancamiento de estas es una estrategia que permite a las grandes potencias bloquear acciones que no les benefician y que apuntan a un cambio en el *statu quo*. Desde 2017, Estados Unidos se ha negado a renovar los jueces del Órgano de Apelación y Solución de Diferencias de la OMC y a realizar nuevos nombramientos, alegando una extralimitación judicial de dicho tribunal que supuestamente atenta contra la soberanía de Estados Unidos. Las potencias medias se ven afectadas por ello, puesto que su desarrollo descansa en un entorno basado en reglas.

En segundo lugar, se han debilitado las normas liberales y esto crea precedentes para un excepcionalismo que justifica el comportamiento de las grandes potencias cuando operan al

margen de unas normas que, en cambio, se espera que sean respetadas por las potencias más débiles. En este sentido, el ascenso de China y su capitalismo de Estado han recibido intensas críticas por parte de Estados Unidos y Europa por recurrir a prácticas proteccionistas utilizando aranceles, subvenciones a la agricultura y control de las exportaciones a través de empresas estatales y de la política industrial –véase Pearson, M., Rithmire, M. y Tsai, K: «China's Party-State Capitalism and International Backlash: From Interdependence to Insecurity». *International Security*, vol. 47, n.º 2 (otoño 2022)–. En este contexto, las potencias medias se distinguen por el uso que hacen de las excepciones como escudos políticos a la vez que se adhieren al cumplimiento de la norma. Por ejemplo, hay un mayor apoyo a normas liberales como el libre comercio y la no discriminación, pero existe un proteccionismo selectivo para sectores sensibles como la defensa por parte de Sudáfrica e India de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) en las tecnologías relacionadas con la COVID-19. Esto ha permitido a estas potencias medias explotar creativamente las normas de la OMC para mejorar su competitividad económica.

En tercer lugar, la creación de acuerdos comerciales paralelos permite a las grandes potencias eludir las normas de la OMC en materia de digitalización, trabajo y medio ambiente. Por ejemplo, el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC) de la Unión Europea establece una norma particular que los exportadores deben cumplir, porque, de lo contrario, la carga recae en los importadores europeos, que ahora se enfrentan a impuestos adicionales sobre los productos que entran en Europa. Esto ha dado lugar al uso de los foros a conveniencia, de manera que los estados recurren por igual a los acuerdos de libre comercio y a los regionales de una manera cada vez más transaccional y, con frecuencia, buscando su propio camino entre acuerdos de libre comercio y las reglas de la OMC, a las que muestran su

adherencia con una tendencia a la regionalización y el fortalecimiento de la cooperación regional entre el Sur Global.

En cuarto lugar, las tendencias crecientes en este multilateralismo fracturado dan paso a nuevas iniciativas que reconsolidan la influencia regional y de las grandes potencias a través de la diplomacia minilateral y de clubes que, aunque mejora la implementación de las agendas, reduce también la posibilidad de una participación general en base de igualdad. Esto se refleja en iniciativas de declaración conjunta, en particular sobre el comercio electrónico, que permiten a la OMC avanzar más rápidamente en cuestiones de actualidad y, por tanto, aumentar la posibilidad de una reforma por parte de sus miembros. Pero de este modo se socava al mismo tiempo el potencial de la OMC para comprometer a través del consenso, dado que las discusiones están dominadas por economías más avanzadas, y hace también dudosa la legitimidad de estas decisiones –véase Pittet, F.: «African Participation in WTO E-Commerce Negotiations: Policy Positions and Development Issues». *SIIA. Policy Insights*, n.º 131 (junio 2022)–. Las potencias medias han asumido el liderazgo ante el estancamiento de la OMC. Esta inmovilización ya condujo de hecho a la

creación, por parte de Canadá y la UE, del Procedimiento Arbitral Multipartito de Apelación Provisional (PAMAP), una iniciativa que es plurilateral, pues cuenta con el apoyo de 54 de los 164 miembros, y que busca vías alternativas para rescatar la resolución de diferencias.

Por último, las grandes potencias han utilizado este discurso de disminución de la confianza en el multilateralismo para controlar la narrativa y etiquetar a todos los que se oponen a sus acciones como amenazas al orden internacional y así mantener los aliados existentes. Las potencias medias también están dando forma a intereses estratégicos y posiciones de principios utilizando el *poder blando* para amortiguar las ganancias pragmáticas de manipulación de las reglas. Esto les otorga un halo de autoridad moral aparentando extraer escaso beneficio del transnacionalismo. Por ejemplo, Turquía apoya los marcos económicos occidentales, al tiempo que impone regularmente prohibiciones de importación o aranceles, apelando a crisis económicas o políticas como justificación.

En conclusión, aunque las guerras comerciales esbozan un elemento transaccional que permite el fortalecimiento de un Estado en el siglo XXI, representan una política exterior y una orientación geoestratégica que llevan las relaciones diplomáticas más allá de los elementos transaccionales del comercio. En un panorama en el que las grandes potencias utilizan las estructuras y debilidades del sistema multilateral como armas para reforzar sus intereses internacionales, se crea un escenario difícil en el que las potencias medias actúan como intermediarias o estabilizadoras, a menudo alineándose con las potencias dominantes, pero sin dejar por ello de asumir roles regionales. En este contexto cabe la posibilidad de que las potencias medias se aparten de la propia disfuncionalidad multilateral característica del sistema internacional, socavando aún más sistemas globales como el comercio. La cuestión clave es, por consiguiente, si las potencias medias optarán por reparar el sistema o por empujarlo hacia su colapso definitivo.

