

RIVALITAT ENTRE LES GRANS POTÈNCIES: RISC O OPORTUNITAT PER A LES POTÈNCIES MITJANES EMERGENTS?

ARINA MURESAN

Investigadora sènior, Institute for Global Dialogue de la University of South Africa (Pretòria)

A mesura que les grans potències tradicionals s'enfronten a desafiaments interns i externs, les potències mitjanes emergents tenen l'oportunitat de refermar-se com a actors clau en la configuració del futur de les relacions internacionals. És un moment crucial, atès que cada vegada es prioritza més la hiperregionalització per damunt d'un multilateralisme més ampli. Institucions multilaterals com les Nacions Unides o l'Organització Mundial del Comerç (OMC) han de fer front a un escepticisme creixent, ja que són percebudes com incapaces d'abordar eficaçment els reptes actuals com el canvi climàtic i la desigualtat econòmica. En aquest context, quin paper tindran les potències mitjanes en la configuració del nou ordre global i quins seran els seus aliats?

El comerç és el millor instrument per construir aliances diplomàtiques i estratègiques sòlides, alhora que promou el creixement econòmic i el desenvolupament. En els darrers anys, el multilateralisme ha patit un declivi important, impulsat pels mateixos estats que el van crear en el seu moment. L'OMC continua sent una institució fonamental i convé analitzar acuradament com pot seguir creant un entorn adequat al seu propòsit. El canvi de marcs cooperatius i multilaterals cap a enfocaments més bilaterals fa palesa una tendència a la reducció del multilateralisme en la governança del comerç mundial. A mesura que els països prioritzen cada vegada més els interessos nacionals i la sobirania enfront de la cooperació col·lectiva, i les tensions geopolítiques agreugen els dèficits de confiança en les institucions multilaterals, l'OMC continua sent vital per resoldre les disputes comercials i garantir l'estabilitat i l'equitat en el comerç internacional.

Malgrat tot, és imprescindible reformar aquesta institució per tal de modernitzar les seves normes comercials i adaptar-les a l'evolució de les realitats econòmiques mundials, com el comerç digital, el canvi climàtic i la dinàmica del poder econòmic emergent.

Noves formes de compromís i transaccionalisme generalitzat

El sistema de regles i institucions multilaterals de l'arquitectura internacional està sotmès a una forta pressió. Al llarg dels anys, l'economia mundial ha generat una desigualtat estructural en l'accés als mercats globals i ha confiat excessivament en la capacitat d'unes poques economies o indústries dominants per donar forma a les cadenes de valor. En un món en constant evolució, marcat especialment per la competència entre els Estats Units i la Xina, el paper d'una potència mitjana ve determinat per les seves dimensions, l'ambició regional i l'accés als recursos.

Les potències mitjanes no busquen necessàriament un estatus de gran potència. A més, no tenen el poder suficient per imposar un canvi estructural unilateralment, i per això té tant valor el pes col·lectiu de les coalicions que convergeixen al voltant de posicions comunes a les institucions multilaterals. A les potències mitjanes els interessa, per tant, un sistema multilateral, ja que els serveix de motor en facilitar la creació d'un entorn predictable i un ordre basat en regles. Per aquest motiu li atorguen una gran importància en relació amb això i al compliment de les normes. Perquè l'acció col·lectiva de les potències mitjanes vagi més enllà dels límits que dibuixa la competència

entre les grans potències, és important que les primeres tinguin una bona dosi de *poder suau*, que es tradueixi en credibilitat com a bon ciutadà del món, capacitat per exercir la seva política exterior amb un cert grau de flexibilitat i independència, i que trobin nínxols d'actuació, com l'abordatge normatiu o la capacitat de mediació. També és important que puguin assumir rols de lideratge regional i institucional, com ara la presidència rotatòria d'iniciatives com el G20 o la pertinença no permanent al CSNU.

Les potències mitjanes tenen un interès substancial en la reactivació del sistema multilateral, ja que facilita el seu creixement a través de la inclusió i la transparència en un règim econòmic liberal competitiu. Per la seva banda, el minilateralisme o la diplomàcia de clubs i col·lacions més petites i flexibles d'estats que cooperen en determinades qüestions representen una oportunitat estratègica per impulsar la creació de coalicions més o menys àmplies dins de les institucions multilaterals.

Jugar en un sistema trencat: riscos i recompenses

En general, les polítiques de les grans potències han marcat profundament les plataformes multilaterals. En primer lloc, la paralització i l'estancament d'aquestes institucions és una estratègia que permet a les grans potències bloquejar accions que no les beneficien i que deixen entreveure un canvi en l'estatu quo. Des del 2017, els Estats Units s'han negat a renovar els jutges de l'Òrgan d'Apel·lació i Solució de Diferències de l'OMC i a realitzar nous nomenaments, amb el pretext d'una extralimitació judicial d'aquest tribunal que atenta suposadament contra la sobirania dels Estats Units. Les potències mitjanes es veuen afectades per això, atès que el seu desenvolupament passa per un entorn basat en regles.

En segon lloc, les normes liberals s'han afeblit i això crea precedents per a un excepcionalisme que justifica el comportament de les

grans potències quan operen al marge d'unes normes que, en canvi, s'espera que siguin respectades per les potències més dèbils. En aquest sentit, l'ascens de la Xina i el seu capitalisme d'Estat han rebut moltes crítiques per part dels Estats Units i d'Europa pel fet de recórrer a pràctiques proteccionistes com ara aranzels, subvencions a l'agricultura i control de les exportacions per mitjà d'empreses estatals i de la política industrial –vegeu Pearson, M., Rithmire, M. i Tsai, K: «China's Party-State Capitalism and International Backlash: From Interdependence to Insecurity». *International Security*, vol. 47, n.º 2 (tardor 2022)–. En aquest context, les potències mitjanes es distingeixen de les grans per l'ús que fan de les excepcions com a escuts polítics al mateix temps que s'adhereixen al compliment de la norma. Per exemple, es dona més suport a normes liberals com el lliure comerç i la no discriminació, però existeix un proteccionisme selectiu en el cas de sectors sensibles com la defensa per part de Sud-àfrica i l'Índia dels Aspectes dels Drets de Propietat Intel·lectual relacionats amb el Comerç (ADPIC) en les tecnologies relacionades amb la COVID-19. Això ha permès que aquestes potències mitjanes explotin creativament les normes de l'OMC per millorar la seva competitivitat econòmica.

En tercer lloc, la creació d'acords comercials paral·lels permet que les grans potències defugin les normes de l'OMC en matèria de digitalització, treball i medi ambient. Per exemple, el Mecanisme d'Ajustament en Frontera per Carboni (MAFC) de la Unió Europea estableix una norma particular que els exportadors han de complir perquè, altrament, la càrrega fiscal recau en els importadors europeus, que ara han de fer front a impostos addicionals sobre els productes que entren a Europa. Això ha donat lloc a l'ús dels furs de conveniència, de manera que els estats recorren igualment als acords de lliure comerç i als regionals d'una forma cada vegada més transaccional i, sovint, busquen el seu propi camí entre els acords de lliure comerç i les regles de l'OMC, a les quals

s'adhereixen amb una tendència a la regionalització i l'enfortiment de la cooperació regional entre el Sud Global.

En quart lloc, les tendències creixents en aquest multilateralisme fracturat donen pas a noves iniciatives que consoliden la influència regional i de les grans potències a través de la diplomàcia minilateral i la dels clubs que, si bé millora la implementació de les agendes, redueix també la possibilitat d'una participació general basada en la igualtat. Això es reflecteix en iniciatives de declaració conjunta, en particular sobre el comerç electrònic, que permeten l'OMC avançar més ràpidament en qüestions d'actualitat i, per tant, augmentar la possibilitat d'una reforma per part dels seus membres. Tanmateix, d'aquesta manera es debilita el potencial de l'OMC per arribar a acords mitjançant el consens, ja que les discussions estan dominades per economies més avançades, i també genera dubtes sobre la legitimitat d'aquestes decisions –vegeu Pittet, F.: «African Participation in WTO E-Commerce Negotiations: Policy Positions and Development Issues». *SIIA. Policy Insights*, n.º 131 (juny 2022)–. Les potències mitjanes han assumit el lideratge davant de

l'estancament de l'OMC. Aquesta immobilització, de fet, ja va conduir a la creació del Procediment Arbitral Multipartit d'Apel·lació Provisional (PAMAP) per part de Canadà i la UE, una iniciativa que és plurilateral, ja que compta amb el suport de 54 dels 164 membres, i que busca vies alternatives per recuperar la resolució de diferències.

Finalment, les grans potències han utilitzat aquest discurs que debilita la confiança en el multilateralisme per controlar la narrativa i etiquetar tots els que s'oposen a les seves accions com amenaces a l'ordre internacional i mantenir així els aliats existents. Les potències mitjanes també estan donant forma a interessos estratègics i posicions de principis amb l'ús del *poder suau* per atenuar els guanys pragmàtics de la manipulació de les regles. Això els atorga un aire d'autoritat moral en aparentar obtenir poc benefici del transnacionalisme. Per exemple, Turquia dona suport als marcs econòmics occidentals, però al mateix temps imposa regularment prohibicions d'importació o aranzels, tot al·legant crisis econòmiques o polítiques com a pretext.

En conclusió, tot i que les guerres comercials posen de manifest un component transaccional que pot enfortir un Estat al segle XXI, també reflecteixen una estratègia de política exterior i una orientació geoestratègica que desborden els límits del comerç. En un escenari on les grans potències aprofiten les estructures i debilitats del sistema multilateral per reforçar els seus propis interessos, les potències mitjanes esdevenen actors clau: actuen com a estabilitzadores i intermedieres, sovint alineant-se amb les potències dominants, però sense renunciar als seus rols regionals. Aquest context obre la porta a una possible desvinculació de les potències mitjanes respecte a la disfuncionalitat del sistema multilateral, cosa que podria afeblir encara més estructures globals com el comerç. Per tant, la gran incògnita és si aquestes potències optaran per reparar el sistema o bé contribuiran al seu col·lapse definitiu.

